



TITLE:

# 京都再生 - 観光と市町村合併から考える -

AUTHOR(S):

岡田, 知弘; 京都大学経済学部岡田ゼミナール

---

CITATION:

岡田, 知弘 ...[et al]. 京都再生 - 観光と市町村合併から考える -. 2003: 1-111

ISSUE DATE:

2003-07

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/8963>

RIGHT:

# 京都再生

—観光と市町村合併から考える—

2002年度

京都大学経済学部

岡田ゼミナール

## 目 次

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 序                             | 1  |
| 第1部 都心部の地域再生 ～観光都市京都市について考える～ | 3  |
| Ⅰ 観光振興と地域再生                   | 5  |
| 1節 日本における観光振興                 | 5  |
| 2節 京都市における観光振興                | 7  |
| Ⅱ 雇用から考える京都再生                 | 9  |
| 1節 はじめに                       | 9  |
| 2節 サービス経済化と観光、雇用              | 9  |
| 3節 京都市における観光産業                | 13 |
| Ⅲ 交通から考える京都再生                 | 18 |
| 1節 観光と交通の関係・京都市の交通について        | 18 |
| 2節 京都市における交通政策の評価・考察・展望       | 24 |
| 3節 東山五条界限におけるケーススタディ          | 32 |
| Ⅳ 財政から考える京都再生                 | 48 |
| 1節 京都市の財政の現状                  | 48 |
| 2節 観光という観点から見た京都市の財政          | 50 |
| 3節 新しい税収の可能性                  | 52 |
| Ⅴ 観光振興による京都市再生の可能性            | 57 |



|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 第2部 「市町村合併」考                | 59  |
| I 総論                        | 61  |
| 1節 市町村合併問題の現状               | 61  |
| 2節 市町村合併の経緯                 | 62  |
| 3節 市町村合併の歴史                 | 63  |
| 4節 市町村合併を促進する要因について         | 64  |
| 5節 合併のメリット・デメリット            | 65  |
| 6節 合併の方式                    | 67  |
| 7節 京都府内での動き                 | 67  |
| 8節 今回の調査報告の方向性と方法について       | 68  |
| II 京都府北部：宮津・与謝地域            | 70  |
| 1節 宮津・与謝地域の概略               | 70  |
| 2節 これまでの合併の経緯               | 71  |
| 3節 合併によるメリット・デメリット          | 72  |
| 4節 合併に対する議会の考え              | 78  |
| 5節 合併に対する住民の考え              | 78  |
| 6節 まとめ                      | 80  |
| III 京都府南部：相楽郡               | 81  |
| 1節 相楽郡の7町村                  | 81  |
| 2節 合併をめぐる経緯                 | 83  |
| 3節 合併による相楽郡全体としてのメリット・デメリット | 84  |
| 4節 合併による各町村のメリット・デメリット      | 85  |
| 5節 合併に対する各町村議会・議員の考え        | 86  |
| 6節 合併に対する各町村の住民の考え          | 87  |
| 7節 任意合併協議会の状況               | 91  |
| 8節 まとめ                      | 92  |
| IV 総括                       | 95  |
| 1節 「平成の大合併」と自治体の対応          | 95  |
| 2節 合併で地域再生はなされるのか？          | 101 |
| 参考文献一覧                      | 106 |
| 執筆分担&編集後記                   | 108 |



## 序

バブル崩壊後の長引く不況のなかで、都市も農村も疲弊の度合いを強めている。とりわけ、京都市及び京都府経済は、基幹産業であった和装産業の大後退に加え、電気、電子機械工業をはじめとする金属加工組立型産業の海外シフトが進むなかで、全国でも最も経済的な落ち込みの激しい地域のひとつになっている。

このような低迷から脱却するために、京都市では観光産業を「重要戦略産業」として位置づけ、「年間入浴観光客数 5000 万人」という目標を掲げ、観光振興を軸にした都市再生を図ろうとしている。他方、府内市町村では、「平成の大合併」を推進する政府や京都府の強い指導と「アメとムチ」の財政誘導政策の下で、「市町村合併」の動きが急速に進みつつある。その合併の目的のひとつとして、「地域の活性化」が掲げられている。ここでは地域再生の手段として市町村合併が位置づけられているのである。

そこで、2002 年度の学生ゼミナールでは、統一テーマを「地域再生を考える」とし、京都市内における観光振興による都市再生と、京都市以外の京都府市町村部における市町村合併による地域再生の内実と問題点、政策的課題を探ることにした。

調査は、観光班と合併班の 2 つのグループに分かれて、実施した。事前に、観光及び市町村合併に関する基本的文献や情報の整理分析を行い、予備的な調査を行った。また、比較調査対象地として、合併協議が進む観光都市＝高山市と古川町を選び、9 月 26 日から 28 日にかけて、市役所及び町役場、商工会議所を中心とした合宿調査に出かけた。高山市は飛騨 2 郡との合併協議を進めていたが、編入合併方式に反発した合掌造りの村＝白川村と、NHK の朝のテレビ小説「さくら」の舞台ともなった古川町が、合併協議からの離脱の動きを示していたところであり、合併にまつわる問題点を担当者の方々からリアルにお聞きすることができた。同時に、

高山市や古川町が、それぞれライバル意識をもって、観光振興をまちづくりの一環として明確に位置づけていることがよく理解できた。とくに古川町は、「さくら」の放映直後ということもあり、町の許容量をはるかに超える観光客を受け入れつつあった。だが、同町は、「観光客は多ければいいというものではない」という一種の「成長の管理」的な発想をもっており、住民ベースのまちづくりを追求していた。このことが学生の目には新鮮に映ったようである。いずれにせよ、観光を軸にした個性的なまちづくりと合併問題は、密接な関係にあることを学ぶことができた。

この合宿調査の経験を糧にして、10 月からは各班とも、京都市内及び府内で積極的に調査を展開した。

観光班は、私も関与した嵐山の交通実験に触発され、京都市の東山で最も交通渋滞の激しい五条坂周辺での交通量調査や住民・観光客を対象にしたアンケートに取り組んだ。住民アンケートの方は、短期間であったが従来の三倍を超える回収率を得たうえ、自由記入欄には住民の方々の切実な思いが多数書き込まれており、自動車の大量流入にともなう観光公害問題の深刻さを実感することができた。また、観光客を 5000 万人に増やすことが、京都市財政や京都の産業振興、雇用創出にどれだけの効果があるのかを探るために、京都市役所の関係部局や観光関連業者の皆さんへのヒアリングも積極的に行った。

他方、合併班も、京都府内で合併協議を開始している自治体の関係者にメールでアンケートを送ったほか、現地の合併協議会を傍聴したり、関係者からヒアリングを行ったりした。とくに相楽 7 町村と、宮津・与謝 5 市町の合併協議会については、ホームページの情報も含め、くまなく分析を行っただけでなく、合併協議会の面々や野田川町の大田町長からも、貴重なお

話をうかがうことができた。

以上のように、学生たちは、授業の合間をぬって、京都府下を走り回り、資料収集やヒアリングを重ね、その成果を毎週のゼミで報告し、熱心な議論を行った。その成果が、この報告書に結実したといつてよい。

報告書の構成は、大きく2つに分かれる。第1部は、都心部の地域再生について、観光振興を切り口にして明らかにしている。その際、3つの視点が据えられている。第一が雇用、第二が交通、第三が財政である。最後の章では、全体の総括として、観光振興による京都市再生の可能性について論じられている。第2部は、市町村合併を切り口にして、地域の再生を考察している。全体を4章に分け、最初に今回の市町村合併の歴史的経緯と京都府内での合併の動きを総論的にとりあげた上で、京都府北部の宮津・与謝地域と、京都府南部の相楽郡の事例を続く2つの章で分析している。そこでは、合併をめぐる各地域内の市町村の利害対立の関係が具体的に描き出されている。そして最後の章では、総括として「合併で地域再生はなされるか」という問題について、試論を提起している。

もとより、本書の内容については、事実誤認があったり、異論もあるかと思う。大小に関わらず、忌憚のないご意見、ご感想を頂ければ、幸いである。

本報告書は、例年通り、私が指導する2・3回生ゼミナールの学生が、分担執筆を行っている。多くの学生が執筆しているために、論述の精粗や日本語表現の拙さも散見される。だが、専門の研究者も困難を感じる重いテーマに体当たりで取り組み、若い感性で分析した本報告書は、十分読み応えのある作品になっているかと思う。

とくに、報告書の編集については、清水洋昭君と井川翔平君の努力によるところが大きい。面倒な仕事を引き受け、見事にやり遂げた両君に、拍手を送りたい。

最後になったが、今年度の調査にあたっては、

高山商工会議所の小瀬信行氏や野田川町の大田町長をはじめ、高山市役所、古川町役場の皆さん、京都府や京都市、府下各地の市町村、合併協議会、観光関連機関の皆さんのお世話になった。また、五条坂周辺の住民アンケートでは、多くの住民の皆さんのご協力を得た。調査にご協力をいただいた全ての方々に、この場を借りて、あらためて深く感謝したい。

2003年6月

京都大学大学院経済学研究科

教授 岡田 知弘

第 1 部 都心部の地域再生  
～観光都市京都市について考える～



主再融就の臨心語 紹丁類  
一るえき了りて二市場を市場次種一

## I 観光振興と地域再生

### 1節 日本における観光振興<sup>1)</sup>

2002年6月、日韓共催W杯（ワールドカップ）において、日本代表チームの初の決勝トーナメント進出で日本全体が沸きあがったことはまだ記憶に新しい。幾つかのシンクタンクの試算では、このW杯に伴う日本国内への経済波及効果は、競技場建設費などを含めると、数兆円規模にのぼるとされた。このW杯に付随して、小泉首相は2002年2月、国会の冒頭の施策方針演説で「W杯をチャンスとして訪日外国人旅行者の増加と観光振興による地域活性化を図る」との方針を示した。この方針のもとに、政府部内では関係省庁との施策の連携、推進を図るため、副大臣会議を通じて観光振興の施策について協議されることになった。そして、2003年1月24日に小泉首相の私的諮問機関である観光立国懇談会の初会合が行われ、2010年には訪日外国人旅行者を1,000万人にすることを目標と定めた。座長である木村尚三郎東大名誉教授は「産業立国と観光立国を車の両輪にしたい」と語った（『日本経済新聞』2003年1月25日）。実は2000年12月にすでに、国土交通大臣の諮問機関である観光政策審議会が「21世紀初頭における観光振興方針－観光振興を国づくりの柱に－」と題する答申を行っていた。これは、バブル崩壊後から続く大不況に直面している日本にとって、「観光振興」が重要な国家戦略になってきたことを示している。それでは、何故近年日本において、「観光振興」が注目されてきたのであろうか。

まず、観光の経済効果が挙げられるであろう。観光に関わる投資は広い産業分野に渡るといふ特徴がある。具体的には、観光消費がなされることによって旅行業・宿泊業・飲食産業・土産物産業などから多様な財・サービスが直接購入される。これによって、農林水産業・製造業等の生産を誘発する（第一次生産波及効果）。また、これらの産業の就業者所得、家計消費の増加を通じて、さらに多くの他産業からの購入が行われ、生産を誘発する（第二次生産波及効果）。2000年のデータに基づく「旅行・観光産業の経済効果に関する調査

研究」によれば、第一次及び第二次生産波及効果を合計した生産波及効果は53.8兆円で日本の国内総生産の5.7%であるとされている。このように、観光は産業や雇用の創出に幅広く、大きな経済効果を及ぼすことになるのである。

次に、日本が観光に関しては世界的に小国であることが挙げられる。日本は世界で第10位の海外旅行者を送り出しているのに対して、海外旅行受入数は世界第35位で、アジア地域の中でも9番目のランクに甘んじている（表I-1-1、2参照）。

表I-1-1  
主要国・地域の外国旅行者数ランキング  
単位(千人)

|     | 国     | 人数     |
|-----|-------|--------|
| 1位  | ドイツ   | 73,400 |
| 2位  | アメリカ  | 58,386 |
| 3位  | ポーランド | 55,097 |
| 4位  | イギリス  | 53,881 |
| 5位  | チェコ   | 39,977 |
| ... | ...   | ...    |
| 10位 | 日本    | 16,358 |

(資料)国土交通省『観光白書』平成14年度版

表I-1-2  
主要国・地域の外国人旅行者受入数ランキング  
単位(千人)

|     | 国       | 人数     |
|-----|---------|--------|
| 1位  | フランス    | 73,042 |
| 2位  | アメリカ    | 48,491 |
| 3位  | スペイン    | 46,776 |
| 4位  | イタリア    | 39,516 |
| 5位  | 中国      | 27,074 |
| ... | ...     | ...    |
| 34位 | オーストラリア | 4,459  |
| 35位 | 日本      | 4,438  |
| 36位 | ウクライナ   | 4,232  |

(資料)前表に同じ

表 I-1-3

## 国際旅行支出ランキング(1999年)

|    | 国    | 百万USDドル |
|----|------|---------|
| 1位 | アメリカ | 59,351  |
| 2位 | ドイツ  | 48,495  |
| 3位 | イギリス | 35,631  |
| 4位 | 日本   | 32,808  |
| 5位 | フランス | 18,631  |

(資料)前表に同じ

表 I-1-4

## 国際旅行収入ランキング(1999年)

|     | 国    | 百万USDドル |
|-----|------|---------|
| 1位  | アメリカ | 74,881  |
| 2位  | スペイン | 32,497  |
| 3位  | フランス | 31,507  |
| 4位  | イタリア | 28,359  |
| 5位  | イギリス | 20,223  |
| ... | ...  | ...     |
| 31位 | 日本   | 3,428   |

(資料)前表に同じ

表 I-1-5

世界各国の観光産業の規模  
(GDPに占める割合)

|          | 単位(%) |
|----------|-------|
| オーストラリア  | 4.5   |
| チリ       | 3.8   |
| ニュージーランド | 3.4   |
| カナダ      | 2.4   |
| アメリカ     | 2.2   |
| 日本       | 2.2   |

(資料)前表に同じ

国際観光収支の点においても、支払は世界第4位であるのに対して、受取は世界第31位で(表 I-1-3、4参照)、国際観光収支の赤字の規模は世界第2位(第1位はドイツ)という現状である。

また、日本の観光消費額にかかる直接の付加価値額(旅行者の支出にかかる売上高から原材料等の購入額を除いた額)は11.2兆円で国内総生産の2.2%を占めているとされているが、国際的には低水準である(表 I-1-5参照)。この要因の一つとして日本の観光消費における外国人観光客のシェアが低いことが挙げられる(表 I-1-6参照)。さらに、サービス貿易収入に対する国際旅行収入の比率も諸外国と比較して圧倒的に小さい(表 I-1-7参照)。これでは、輸出減少等による貿易収支の悪化をサービス収支で補うことが難しいのである。

表 I-1-6

## 観光消費の国内・外客比率

|         | 単位(%) |      |
|---------|-------|------|
|         | 国内    | 外客   |
| 日本      | 93.8  | 6.2  |
| アメリカ    | 79.1  | 20.9 |
| オーストラリア | 78    | 22   |
| カナダ     | 70    | 30   |
| フランス    | 64.4  | 35.6 |

(資料)前表に同じ

表 I-1-7

## サービス貿易収支に占める国際旅行収入比率

|      | 単位(%) |
|------|-------|
| 中国   | 59.5  |
| フランス | 38.2  |
| アメリカ | 29.6  |
| 韓国   | 27.4  |
| イギリス | 19.9  |
| 日本   | 5.7   |

(資料)前表に同じ

また、世界的に観光のマーケットが急速に拡大していることも挙げられる。WTO(世界観光機関)によれば全世界の観光消費額は2020年には1995年の約5倍の規模に拡大すると見込まれている。現在、交通・通信手段の発達やグローバル化の進展により観光が身近になってきている。また、生活が満たされた成熟社会において知的・情動的欲求が高まってきていることも反映し、日常生活から離れた場を提供するという点から観光(産業)は近年急成長してきていると言える。さらには、中国をはじめとするアジア諸国の経済成長による国民所得の向上により、国際観光客もWTOによれば、2010年には10億人近くにまで増加するとされている。つまり、上述した経済効果などを考えると、観光産業は21世紀のリーディング産業のひとつになることが期待されているといえるであろう。

現在の日本の停滞した経済状態においては、上述した3つの理由により「観光振興」が注目され、観光振興による経済活性化が唱えられるようになったといえるであろう。これまで、簡単に日本全体における「観光振興」について述べてきた。それでは、「観光振興」は地域経済にはどのような影響をもたらすのであろうか。そこで2節では、日本の代表的な観光都市である京都市にスポットを当てて、「観光振興」について述べていこうと思う。



## 2節 京都市における観光振興

### 〔1〕 観光都市としての京都市<sup>2)</sup>

平安京の建都以来 1200 年余りの歴史と伝統に育まれた京都市は、三方を山で囲まれた美しい自然景観の中に、世界文化遺産をはじめとする数多くの文化財や高度な文化を有する一方、伝統産業から先端産業にいたる多彩な産業が集積するなど、常に都市の個性と魅力を生み出し、「世界に誇る観光都市」として発展してきた。実際に、京都市が観光都市としての明確な意識のもとで制度化に向かったのは昭和に入ってからであった。1928 年の大正記念博覧会を契機に、観光行政は京都市政の中に着々と足場を固め、イベント観光からさらに潜在的な観光性の開発が進められた。第二次世界大戦後、京都市は戦災を免れたこともあり、観光の立ち上がりが早く、1953 年には京の 4 大行事（葵祭・祇園祭・鞍馬の火祭り・時代祭）が復活し、京都観光に明るい展望が生まれた。1956 年には、国際的な文化観光行政を進めるために文化観光施設税が導入され、1964 年からは文化保護特別税と名前を変え 1969 年まで実施された。この頃、日本は高度経済成長の真只中であり、急速に普及したテレビのドラマや週刊誌のもたらした京都ブームが顕著になり、観光客数は増加の一途を辿った。なかでも、1970 年の大阪万国博覧会の効果は大きく、外国人観光客も急増して「世界の京都」へと発展していった。また、モータリゼーションの影響も大きく、1961 年から 70 年までの 10 年間で乗用車による入洛観光客数は 14.6 倍と急増した。1975 年になると入洛観光客は 3,800 万人に達し、近年の水準に達した。この頃から日本の経済は安定期に入り、京都市では国際文化観光都市としての性格を強めるため、1976 年に清水産寧坂と祇園新橋の 2 カ所の町並を、全国初の伝統的建造物群保存地区に指定した。この町並保存の動きに関連して、1983 年に古都保存税紛争が勃発してしまった（詳しくはⅣ章で述べる）。1985 年には全国に「京都の寺院拝観停止」のニュースが流れたことから、1987 年まで深刻な状況が観光業界の苦悩を深めていった。しかし、紛争が収まった後、観光キャラバンの展開や金閣寺の金箔張替えブームによって観光客を回復することとなった。バブル最盛期の 1990 年には入洛観光客数は 4,000 万人を初めて超えたが、

徐々に入洛観光客数は低迷し、1995 年の阪神・淡路大震災の年には 3,534 万人にまで落ち込んだ。しかし、その後は増加に転じ 2000 年には再び 4,000 万人を突破した。そして、21 世紀を迎えて、まだ私たちの記憶に新しい 2001 年 9 月にアメリカで起こった同時多発テロの影響で観光客が海外旅行から国内旅行シフトしたため、入洛観光客数は現在では増加の傾向を示してきている（表Ⅰ-2-1 参照）。

表Ⅰ-2-1  
入洛観光客の年次推移

| 年次   | 単位(千人) |
|------|--------|
| 1992 | 38,692 |
| 1993 | 38,288 |
| 1994 | 39,667 |
| 1995 | 35,343 |
| 1996 | 36,986 |
| 1997 | 38,918 |
| 1998 | 38,973 |
| 1999 | 38,991 |
| 2000 | 40,512 |
| 2001 | 41,322 |

（資料）京都市産業観光局  
『京都市観光調査年報』各年版

### 〔2〕 「観光振興」と京都市の活性化

〔1〕で示してきたように、京都市は日本最大の観光都市としての性格を強めてきているのは明らかである。それでは、この観光都市京都市の活性化と「観光振興」にはどのような関係があるのだろうか。国土交通省発行の『観光白書』によれば、「観光振興」による地域経済への貢献に関しては「特に国内でしか消費できない地域固有の観光資源を活用して訪問外国人旅行者の増加を図ることは、空洞化しない輸出産業の振興とも捉えることができ、地域活性化の重要な柱と考えられる」とし、さらに「各地域を訪問する観光客の行動により、地域の経済・雇用に特に大きな影響を及ぼしている」としている。また、国土交通省の独自の試算では、京都市の観光による生産波及効果は 1 兆 1,498 億円となっている。そのようななかで、京都市は「観光」を京都市の都市活力創造の基軸と位置づけ、観光と産業・文化・まちづくり・国際交流などの活動が相互に良好な循環をすることによって、都市全体が活性化政策を確立することを理念とした「京都市観光振興推進計画（おこしやすプラン 21）」を 2001 年に策

定した。この「京都市観光振興推進計画（おこしやすプラン 21）」では、京都市を訪れる年間観光客を5,000万人にすることを目標としている。そして「観光振興」が、京都市の経済の活性化・新しい文化の創造と国内外への発信の契機・快適で魅力的なまちづくりを進める原動力・国内外との交流を促進し相互理解を深めることにつながり、その結果、京都市の都市としての活力が創造されるということを示している。

しかし、ここで一つの疑問が生じる。これまでも、京都市は観光都市として「観光振興」は行ってきたはずである。それなのに現在では京都市の都市としての活力は低下している。日本経済の不振や京都市における観光客の観光消費額の減少ということも原因として挙げられるとはいへ（表Ⅰ－2－2参照）、実際に「観光振興」が京都市の活性化につながるのであろうか、ということである。そこで、私たちは「観光振興」による京都市の活性化を考察するために、「京都市観光振興推進計画（おこしやすプラン 21）」における京都市の経済の活性化と快適で魅力的なまちづくりを進める原動力というテーマに注目し、以下の3点にスポットを当ててみた。

まず1点目は、「観光振興」による雇用効果である。現在、地場産業の崩壊や製造業の国内空洞化により、雇用情勢は大変厳しい状況である。そのなかで、「観光振興」によって経済活性化・雇用効果は、表れるのだろうか。

2点目は、観光手段である交通システムの整備である。「観光振興」において、現状の交通システムを大幅に改革していくことは不可欠である。この交通システムの改革が快適で魅力的なまちづくりを進める原動力となり地域の活性化につながっていくのか。

そして3点目は、「観光振興」政策の基盤となる財政である。現在、京都市の財政状況は大変厳しい中にある。その中で、「観光振興」によって財政基盤も復活するのだろうか。

以上の3つの観点から、京都市における「観光振興」による地域活性化の可能性や問題点について、次のⅡ章からⅣ章にかけて考察していこうと思う。

注

- 1) 国土交通省『観光白書』平成14年度 参照。
- 2) 社団法人京都市観光協会『京都観光30年の歩み』、1991年参照。

表Ⅰ－2－2  
一人当たりの観光消費額

|     | 2001年  | 2000年  | 1999年  | 1998年  | 1997年  |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|
| 総合  | 10,745 | 10,859 | 11,970 | 12,216 | 11,916 |
| 日帰り | 5,637  | 5,943  | 5,837  | 6,108  | 5,651  |
| 宿泊  | 26,920 | 27,079 | 32,050 | 32,280 | 32,878 |

（資料）前表に同じ

## II 雇用から考える京都再生

### 1節 はじめに

金融制度が依然不安定な状況のなかで、「デフレ不況」は一向に止む気配を見せていない。一時京都経済を牽引したハイテク関連企業も米国景気への依存が大きかったため、近年のアメリカの景気後退局面に引きずられる形で、厳しい経営状態に直面している。長年、京都の経済界で大きなウエイトを占めてきた、地場の和装繊維や建設関連業界では需要低迷を背景に厳しい経営環境が続いたほか、機械関連業種の急速かつ大幅な落ち込みをはじめとして製造業でも減速が目立ち、さらに、小売業やサービス業などの非製造業にも徐々にこれが波及するなど、全体として景気の停滞感が強まってきている。とりわけ、多くの中小企業では、資金繰りの悪化が目立ち、不況の底が見えない中で、京都経済は依然再生への足がかりをつかめないでいる。

こうした状況下で、年々失業問題が深刻化していているわけだが、京都府の完全失業率は全国平均を1ポイント近くも上回っているように、非常に厳しい水準にある。不況による一般的な失業者の増大だけでなく、地場産業の崩壊や製造業の国内空洞化といった産業構造の変化に伴う要因、あるいは国家・地方財政の悪化により、多くの失業者を吸収してきた公共事業投資が京都においても近年減少してきているといった要因は、この地域の雇用のミスマッチをもたらすには十分であり、たとえ景気が回復に向かったとしても、京都の雇用問題には暗雲が垂れ込めているといえよう。

ところで、欧米諸国と同じ道をたどるかのよう、日本においても経済のサービス化が進行しており、第一次・第二次産業から第三次産業へ、といった雇用の移動は今後10年間で500万人とも600万人ともいわれている。こうした雇用の中心はIT関連産業や福祉といった分野であり、宿泊業や旅行業といった狭義の観光産業の発展はあまり期待されているとは言えない。しかし、ここで注目したいのは、現状では必ずしも明確な産業として位置づけられてはいない観光産業の雇用拡大におけるポテンシャルである。というのは、現在外国人入国者は日本人の海外渡航者数を大きく下回

る状況にあるが、21世紀において観光者数の絶対者数が増えると思込まれていること、後背にアジアという大きな潜在市場を持っていることを考えると、リーディング産業になる余地は十分あると言えるからである。

ただ、こうした展望を、そのまま京都に当てはめることができるかは別の問題である。いうまでもなく京都は国内有数の観光都市ではあるが、観光消費額の低迷は明らかであり、雇用面に関しても観光産業の全体的な飽和感は否めない。そこで、上述のようなサービス経済化の進展という文脈の中で観光産業が雇用問題を解決することになるのか、また解決の処方箋となるのはいかなる場合においてなのかを、以下で論じていくこととする。

### 2節 サービス経済化と観光、雇用

#### 〔1〕 サービス経済化とは

近年日本においても、頻繁に指摘されるようになったサービス経済化とは、端的にいうと全産業に占めるサービス産業の割合が増大することを言う。それは、工業生産の減少とサービス生産比重の増大であり、雇用者数におけるホワイトカラーの増大という現象として現れる。第一次産業から第二次産業へ、さらに第二次産業から第三次産業へと経済が転換していくというそのイメージは、製造業の海外移転や生産技術の向上に伴う国内の産業空洞化のイメージと重なり合うものである。実際、図II-2-1にあげたGDP構成比だけでなく、家計消費支出構造、民間企業資本ストック構成比といった各指標いずれをみても、サービスの占める割合が増加してきており、経済全体分野において着実にサービス化が進展していることがわかる。

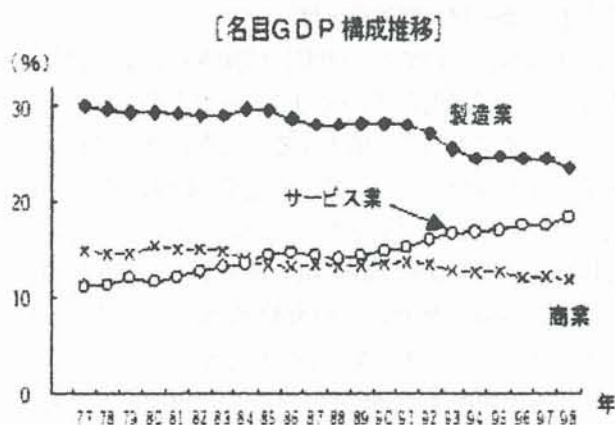
雇用という側面からも、そのことは観察できる。例えば、一般的な先進諸国の就業構造を見ると、第三次産業の就業者比率は70%前後に達しているわけだが、特にアメリカでは、その比率は平均を5%程度上回っており、90年代に第一次・第二次産業で約120万人の就業者が減少する一方で、第三次産業において1,500万人近い就業者を生み出している。これは、第一次・



第二次産業の就業者の減少をはるかに上回る数の就業者を第三次産業で生み出していることを意味し、第三次産業への移行が単に労働力の移転というだけでなく、新規事業創出・就業創出という効果があったことがうかがえる。

一方、日本においても、第三次産業の就業者比率は63%程度にまで達している(図Ⅱ-2-2参照)。他の先進諸国とは違って、70年代から80年代末にかけての第二次産業の就業者比率は、30%台前半を推移してきた。ところが、90年代に入ってから、景気低迷に伴う国内生産の縮小や、東南アジア・中国を中心に工場の海外移転が加速し、製造業の就業者数は一貫して減少し続けている。リードタイムの短縮を目的に、電気機器の生産などで一部国内回帰の動きが見られるが、変化の矛先を変えるまでのインパクトは現在のところ持っていないようである。

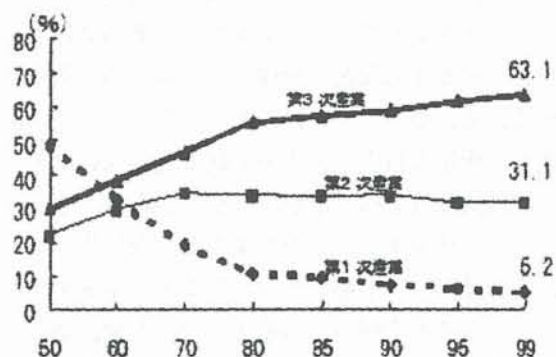
図Ⅱ-2-1



(資料) 経済産業省、サービス経済化・雇用問題小委員会『サービス経済化の現状』

こうした成熟産業での人員放出圧力は、成長途上のサービス産業に吸収されていると言える。日本経済新聞社が先ごろまとめた「サービス業総合調査」によれば、在宅介護や人材派遣業などを中心に、業界によって正社員か非正社員かの違いはあるものの、2001年度に雇用を拡大したと答えた企業は全体の42.3%と、減少したと答えた企業を2割近く上回った。こうした状況は当面続くと思われ、就業構造から見た日本経済の第三次産業化は一層進展していくことは間違いのないと思われる。

図Ⅱ-2-2 第三次産業の就業者比率



(資料) 前図に同じ

## 〔2〕 サービス経済化による雇用拡大の未来図

以上のようなサービス経済化の展望を描いたものは、今後5年間のうちにサービス分野全体で約530万人の雇用者の増加が見込まれる、という経済財政諮問会議の2001年5月の報告が、代表的なものとして挙げられる(表Ⅱ-2-1)。その内訳として、特に、家庭支援サービス産業、医療福祉産業、余暇関連サービス業など個人生活に関わる分野の伸びが大きくなっているのが特徴である。少子高齢化の進展が需要構造の変化をもたらし、こうしたサービス産業の発展を支える要因になっているものと考えられている。

また、産業構造審議会の『サービス経済化に対応した多様で創造的な就業システムの構築へ向けて』によれば、情報サービス業や人材派遣業などのビジネス支援サービス産業も多少の消長はありつつも好調であり、情報技術を活用した新規産業や消費者ニーズをうまく捉えたニッチ産業・コンテンツ産業なども著しい成長を遂げている。消費者・利用者ニーズの的確な把握・発掘とサービス提供事業者の創意工夫によるイノベーションを起こした企業が、サービス経済化の中心に位置しているという。

さらに、IT化の進展や生産管理技術の進歩、市場ニーズの多様化などを反映して、製造業の生産・販売・サービス提供体制も高度化・複雑化が進んでおり、製品を媒介にしたソリューションサービス・情報提供などが、付加価値として重要になってきている。就業構成を見ても、製造業で生産工程に直接関わる現場部門よりもこれを支援する営業・生産管理・企画・顧客対応などの企業内サービス部門の雇用が増えたり、上述したような高付加価値部門が分社化されて積極的な雇用を行っている、そこでは述べられている。

さて、こうした報告からもわかるように、一般にサービス経済化の文脈において、本節での関心である観光産業の雇用拡大は十分見込まれているとは言えない。次項においては、そのことを論じていく。

表Ⅱ-2-1 サービス産業雇用創出の例示 (単位：万人)

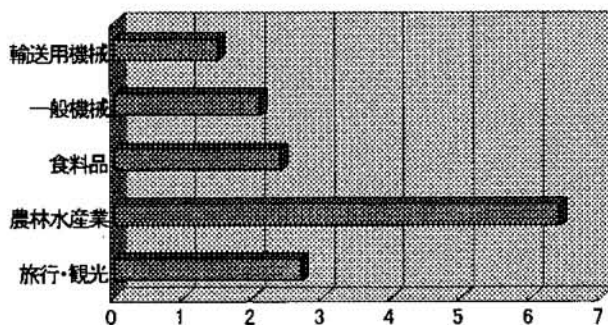
| 分野             | 現状   | 5年後  | 増加分 | 主なサービス例   |
|----------------|------|------|-----|---|
| ①個人向け・家庭向けサービス | 515  | 710  | 195 | コンシェルジュサービス<br>健康増進(リフレッシュ)サービス<br>ライフモビリティサービス |
| ②社会人向け教育サービス   | 25   | 45   | 20  | 生涯教育<br>高度な職業教育                                 |
| ③企業・団体向けサービス   | 215  | 305  | 90  | 情報サービス<br>ロジスティクス支援サービス<br>人材派遣サービス             |
| ④中古住宅関連サービス    | 75   | 130  | 55  | 不動産の評価サービス<br>仲介売買サービス<br>リフォームメンテナンスサービス       |
| ⑤子育てサービス       | 55   | 90   | 35  | 保育士スタッフサービス<br>児童クラブサービス<br>学習塾サービス             |
| ⑥高齢者ケアサービス     | 50   | 100  | 50  | 公設民営ケアハウスサービス<br>民間の施設介護サービス                    |
| ⑦医療サービス        | 290  | 345  | 55  | 多様でユーザー満足度の高い医療サービス                             |
| ⑧リーガルサービス      | 35   | 55   | 20  | 法曹隣接職種等の広義のリーガルサービス                             |
| ⑨環境サービス        | 25   | 35   | 10  | 廃棄物処理サービス<br>メンテナンスサービス                         |
| 合計             | 1285 | 1815 | 530 |   |

(資料) 経済財政諮問会議『サービス部門における雇用拡大を戦略とする経済の活性化に関する専門調査会 緊急報告』

### 〔3〕 観光産業は雇用を生み出すのか

国土交通省が発行した『旅行・観光産業の経済効果に関する調査研究Ⅱ』によれば、2001年における旅行消費額は20.6兆円であり、これによる直接の雇用創出効果は181万人と推計される。また、観光産業は関連する産業が大きいのが特徴とされるが、実際旅行消費がもたらす生産波及効果は、国内の全産業で48.8兆円であり、これにより393万人の雇用創出効果があると推計される。これは、日本の国内生産額906兆円の5.4%、就業者数6661万人の5.9%に相当する（図Ⅱ-2-3参照）。

図Ⅱ-2-3 産業間の雇用者数比較（単位%）



（資料）国土交通省『わが国における旅行消費の経済波及効果について』 2001年

消費の目的がモノから時間へと移るにつれ、観光産業は、先進国を中心に今後さらに大きく伸びていくものと考えられている。1990年から2000年までの10年間の観光客は、全世界で毎年4.3%の伸びであった。特に、東アジア・太平洋地域では、年平均7%を超える伸び率を示し、観光客数がほぼ倍増した。こうした域内全体の高い伸びは、その中で高いウエイトを占める日本人の比率を割り引く必要はあっても、東アジア・太平洋地域の経済発展に伴い、近隣諸国へ海外旅行を楽しむ人たちが増えてきたためであると言えるだろう。

問題は、日本国内の観光産業がこうした世界的な潮流に対応していないことである。交通機関をはじめと

した不親切な外国語標記、国際的な観光マーケティング戦略の稚拙さなど様々な不備が挙げられ、また、京都に関しても、別章で詳しく述べられているように、不明瞭な交通体系の問題、ホスピタリティ精神の欠如といった点が指摘でき、「観光の世紀」に独り取り残されている感もある。こうした状況があつてか、前述のようなサービス雇用の拡大といった文脈において旅行産業が脚光を浴びることはまだまだ少ない。

ただこうした問題は、先ごろ官民がそろって、旅行産業を21世紀における成長産業と位置づける産業振興の声明を発表しているように、今後もさらなる積極的な議論がなされるはずであり、将来的には観光省の設置、というような形で解決していくことも予想される。また、しばしば日本の物価水準の高さが指摘されるが、為替相場の長期的な円安傾向が予想されているので、こちらも徐々に解消していくことであろう。一方、日本の国内旅行市場についても、ハッピーマンデー法のような休暇制度改革や、雇用システムの変化に伴う休暇取得の柔軟化により、休暇の長期化・分散化が進んでいけば、欧米のようなバカンス型の旅行が増えていくものと思われ、国内観光産業の裾野も広がるものと期待されている。

さて、以上のようないささか楽観的な観光産業の需要拡大が実際に起こるとしよう。しかし、それが果たして他のサービス経済分野のように、産業構造が変化しつつある我が国の雇用ギャップを埋め合わせ、失業問題解決の一助となるのだろうか。この点に関して、特に京都経済を対象とした場合に、筆者は懐疑的である。

いままで述べてきたような観光の拡大は、既存の観光資源をベースにした量的な拡大として捉えられるものであり、宿泊業・飲食業を中心にその影響が及ぼされるものであろう。こうした観光産業は、労働集約的な面が強く、専門的な技能や知識、福祉介護サービスで必要となるような肉体的な能力を取り立てて要するものではない。このような点から、今後増えていく高齢労働者や女性労働者にとって働きやすい業種であるということ、そして並行的に普及されると思われる、ワークシェアリングのようなシステムに、スムーズに移行しやすい業種だとも言えるだろう。

だが、ここで考えなくてはいけないことは、このよ



うな量的な需要拡大が、それに比類するだけの雇用を拡大することになるかという点である。次節で見るように、京都の観光産業を見た場合、遊休施設が多く、生産性はそれほど高くはないことが推測される。仮に観光客が増加した場合も、生産性こそ高まっても、雇用面に関しては一部職種でのパート従業員の増加に終わるということも十分考えられるシナリオである。またその際、増加する職種は付加価値の高いものではないと思われ、賃金は低水準で固定され、マクロ的な購買力の低下は、京都経済に期待されるほど活力をもたらすものではないのかもしれない。

先に見たように、サービス経済化という潮流の中で雇用を拡大している業種に特徴的なことは、その経済活動の力点を情報や知識の蓄積・操作・生産にしていることである。情報や知識こそが付加価値の究極の源泉であり、これが市場を作り出し、生産活動、雇用、企業のあり方といったあらゆる経済活動に構造的な変化を起こしてきたことを改めて認識する必要がある。

つまり、観光産業が雇用拡大におけるブレークスルーとなるには、情報や知識という側面からの新しいビジネスモデルが不可欠なのである。

とはいうものの、実は観光産業は、すでに「情報産業」でもある。観光案内、交通情報、宿泊地の詳細といった、各種観光情報なしに旅行を行う人はまれであろう。例えば、観光サービスは、予約番号、パウチャーといった「情報」のかたちでやりとりされ、購入と提供が別地点で発生する。また、観光産業は、航空券やホテルなどオンラインでの販売が行われているように、電子商取引が現在最も進んでいる分野であるが、これはこの産業が「情報」との親和性が高いことの証左ではないか。

今後は、こうした事前での情報だけでなく、現地での情報をビジネス化することが求められよう。そして、そのような広がりを見せたときには、観光産業は、情報通信インフラ、金融サービス、翻訳サービスなどを含む一大産業となり、付加価値の源泉を情報・知識にもつ、本来的なサービス経済の一分野となり得るのである。

残念ながら、現在のところ京都でこうしたアイデアをビジネス化する動きはわずかである。ただ、KRPのような研究施設や、多数の学生が存在する土地だけ

に、今後の進展は良い意味で未知数であると考えたい。行政はこうした試みを初期において軌道に乗せるような補助策を積極的に打ち出していくべきであろう。

### 3節 京都市における観光産業

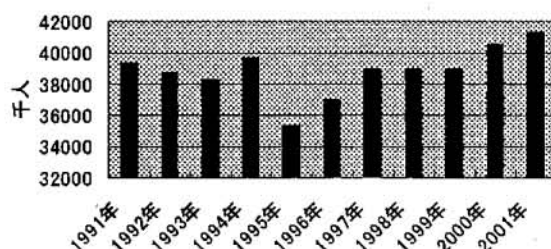
京都市では、近年西陣織をはじめとする繊維産業の衰退や工場の転出などが進み、都市としての活力を失いつつある。京都市は高地価であり、規制も厳しく特別な企業誘致に向けた優位性を打ち出すことも難しいのが現状であり、このままの状況が続けば京都の人口減少は避けることができないと考えられる。そのような京都市において、京都市独自の優位性を生かすことのできる産業として、観光産業が挙げることができる。そのため、観光産業を軸に京都経済の活性化を進めることができると考えられている。

#### 【1】 京都市における観光産業の位置づけ

京都市は人口が100万人を超える都市であり、市内総生産額では政令指定都市で第7位に位置するように、日本を代表する大都市である。また、観光都市としても日本を代表するほどの集客力を持っている。そこで、京都市において観光産業がどのような位置づけであるのか、またどのような役割を果たしているのかをみていくこととする。

①観光客数 京都市への観光客数は図Ⅱ-3-1からわかるように、阪神大震災の影響があった1995年を除けば、1999年まで3,700~3,900万人の間で比較的安定した動きを見せていた。前述したように、その翌年以降は微増傾向へと転じ、2001年には4,100万人を超えた。

図Ⅱ-3-1 観光客数の変化



(資料)『京都市観光調査年報』 各年版

**②観光産業の比重の高さ** 京都市において、観光がどの程度経済に影響を与えているかということを、他都市と比較することで明らかにしてみたい。表Ⅱ-3-1にあるように、京都市における観光の波及効果は市内総生産額の10.3%、同様に波及効果は市内総就業者数の13.1%にあたる。この比率は他の県や都市と比較しても大きな割合を占めており、観光を基幹産業としている沖縄県に近い比率に達している。また、観光産業が市内総事業所数に占める割合は1992年時点で21.0%であり<sup>1)</sup>、京都市における観光産業の比重の高さがわかる。

表Ⅱ-3-1 観光の経済波及効果

|     | 地域内生産比(%) | 地域内就業者比(%) |
|-----|-----------|------------|
| 北海道 | 5.4       | 4.8        |
| 札幌市 | 5.6       | 4.4        |
| 大阪府 | 3.1       |            |
| 京都市 | 10.3      | 13.1       |
| 兵庫県 | 4.1       | 7.1        |
| 沖縄県 | 13.5      | 14.1       |
| 全国  | 5.7       | 6.3        |

大阪府の就業者は統計がないため空欄  
(資料)国土交通省『観光白書』平成14年度版

**③市の方針** 京都市では昭和初期から観光が市内経済に与える影響の大きさを認識しており、時に応じて観光振興法等を立ててきた。近年では1998年に「京都市観光振興基本計画」が策定され、市民の所得と雇用を確保し都市の発展を継続するために、幅広い経済波及効果をもたらす観光振興の必要性が強調されている。そして、観光振興を行ううえでの市民・事業者・文化施設・行政の役割を示している。このように、京都市が今後より一層観光を市の基幹産業にしていこう、という意気込みを持っていることがわかる。

## 【2】 雇用者数の減少傾向

【1】で見てきたように、観光産業は京都市の産業の中で高い比率を持った産業であることがわかる。京都市は観光推進を謳った京都市観光振興基本計画に続き、I章で述べたように、2001年に「京都市観光振興推進計画（おこしやすプラン 21）」を策定した。これは、京都市観光振興基本計画の理念を受け継いだもので、観光振興の政策を具体化していくための行動計画

を策定したものである。その中では具体的な目標として、「観光客5,000万人」という数字が盛り込まれている。1998年の「観光振興基本計画」においては、数値目標として観光産業の市内産業に占める市内総生産の比率を30%に高めるということは掲げられてはいた。一方、この観光振興推進計画では具体的な数字として観光客数を出している。このことは、観光産業の比率を上げるためには観光客数の増加が必要ということを表していると考えることができる。確かに、観光客数の増加が観光消費額の増加や総売上高を増加させることにつながる、ということを疑う余地はない。

しかし、表Ⅱ-3-2のように、現在観光客数が増加し始めている中で、観光客の伸びと比較して従業員数の増加はあまり見られない。その原因として、バブル崩壊以降の長引く不況の影響が考えられる。総務省の事業所・企業統計調査によれば、京都府の全産業における従業員数は1996年から2001年までに削減されている<sup>2)</sup>。それは観光産業においても例外ではなく、人員削減は大きな流れとして押し寄せてきているのである。

表Ⅱ-3-2 観光客数と観光産業従業者数との関係

|         | 1996年(人) | 1999年(人) | 増加率(%) |
|---------|----------|----------|--------|
| 旅館      | 15808    | 16154    | 102    |
| 一般飲食店   | 52162    | 51223    | 98     |
| 旅行業     | 1914     | 1653     | 86     |
| 道路旅客運送業 | 14615    | 14410    | 99     |
| 観光客数    | 36986    | 38991    | 105    |

(資料)『京都市 事業所・企業』平成11年

観光産業の従事者が10%を超えている京都市において、2002年の京都東急インの閉鎖や他の大手ホテルの人員削減をはじめ、観光産業部門での人員削減の動きは深刻な問題となっている。1995年を除き観光客数はほぼ一定に推移し、最近では2001年に過去最高の観光客数に達するなど観光客数自体は好転しているが、観光産業においても他の産業と同様にコスト削減のために従業員の削減を進める動きが活発である。

この流れの原因は、近年の観光客の変化によるものが大きい。長引く不況の影響は国民のレジャーにも大きな影響を与え、近くて安いところへと流れるようになったのである。そのため、日帰りの観光が増え、一人当たりの消費額が減ることとなる。その影響を特に

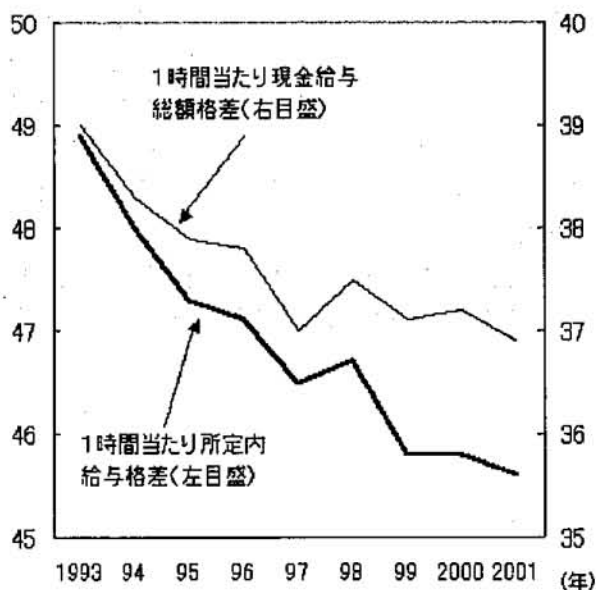


受けるのが、宿泊関係とみやげ物関係である。従業員数の大きなホテルなどでは激しい人員削減が行われているのである。

### 【3】 非正規社員化の流れ

全国的にみて、一般労働者とパート労働者の賃金格差は拡大している。この背景として、図Ⅱ-3-2のように、パート労働者の賃金が1998年以降大きく減少しているのに対し、一般労働者ではほとんど減少していないことがある。一般労働者の賃金はパート労働者に比べて下方硬直的であり、現在のような不況のもとでも賃金調整が行われにくいことから<sup>3)</sup>、一般労働者の雇用を削減し、パート労働者などへの転換を行うといったことや単なる雇用者数の削減のみ行うといった企業の行動を招いていると考えることができる。

図Ⅱ-3-2 一般労働者とパート労働者の賃金格差



(一般を100としたときのパート労働者の賃金)  
(資料) 厚生労働省『毎月勤労統計調査』 各年版

このことに加えて、もともと観光産業には非正規社員が占める割合が多い、ということも言える。また、観光産業は一年を通して多忙期と閑散期があり、必要となる雇用者数の変動が大きいので、調整の行きやすい非正社員の割合を多くしているという面も考えられる。このことは、表Ⅱ-3-3からわかるように、観

光産業の中でも特に観光への依存度の高い宿泊業やみやげ業、文化施設において、ここではパート・アルバイトのみであるが、より非正規社員の比率が高いことから確認することができる。なお、この資料は1994年時点のものであり、現在ではこの比率に若干の変化があるかもしれないが、この比率が上がることはあっても下がっていることはないと思われる。

表Ⅱ-3-3 観光への依存度

|         | 観光比率(%) | パート・アルバイト(%) |
|---------|---------|--------------|
| 文化施設    | 66.2    | 20.5         |
| みやげ     | 60.6    | 21           |
| 宿泊      | 58.3    | 23.8         |
| 料飲      | 20.3    | 24.3         |
| 交通      | 15.9    | 2.5          |
| 商店街・百貨店 | 12.3    | 15.9         |
| 観光産業    | 22.3    | 19.2         |

(資料)第四次京都観光基本調査報告書

近年では、この非正規社員化の流れがさらに加速している。観光への依存度の高い宿泊業では、廃業とならびに人員削減が進んでいる。特に、ホテル業界では人員削減と並行してアウトソーシングの流れが浸透し、人員のスリム化が進んでいる。その結果として、従業員数は必要最低限の数にまで落ち込んでいる<sup>4)</sup>。

ここでは、一企業としての規模が比較的大きいホテル業についての雇用をみてみることにする。ホテル業界ではアウトソーシングを含めた非正社員化の流れは今後も続く予想される。その理由としては、より売上高の動きに対応できるように雇用調整を容易にして収益の悪化などを吸収できる体質にしていかなければ生き残っていくことが難しいことが挙げられる。この不況の影響で収益の悪化した企業は倒産、廃業に追い込まれている。京都ホテルのような老舗ホテルでさえ、外資系ホテルの傘下に入るなど収益の悪化が大企業にも大きな影響を与えている。このことから、コスト削減の一環として人件費の圧縮傾向が続くと考えられることができるからである。

また、今後の宿泊業の雇用形態を考えるうえで、競争の激化で先を行く製造業などが参考になるのではないかと考えられる。製造業においてもアウトソーシングはかなり進んでいるが、それに加えて製造業で新たな強みとして最近知られているものに多能工制という



ものがある。多能工とは一人でいくつもの工程を受け持つものであるが、この多能工の仕組みがホテル業界にも浸透するのではないだろうか。アウトソーシングのできる分野では従業員の削減を終え、残った分野においても従業員の削減は行われているが、今の状況においてはこれ以上の従業員の削減は無理なほどの削減が既に行われている。そのため、今後は一人でいくつもの仕事を受け持つことのできる多能工制をホテル業界も取り入れ、さらなる従業員削減へと進むことも考えられる。

一方で、アウトソーシングにより派遣社員等の非正規社員は増加しつつある。そのため、実際の雇用者数減少の一部分は非正規社員の雇用創出という形で補われている。

#### 〔4〕 従業員増加の可能性

現在のような状況において、正社員の増加というのは望むことが難しいが、観光客数の増加が続けば観光産業全体を考えたときの従業員総数としては増加へ転じることは可能であると考えられる。その理由として、単純に観光客数が増加することで総消費額が増えるということが挙げられる。

しかし、現在京都市が進めているように、観光客数の増加だけを大きな目標とするだけでは総消費額の大幅な増加は期待することができない。それは、現在の観光客数の増加には近畿地方からの入浴者も多いことが大きな原因と考えることができる。

2001年の京都市入込観光客の出発地別構成比によれば、京都市への観光客の65.8%が近畿地方からであり、その多くは日帰り客である。このことは、一人当たりの観光消費額に影響を及ぼしている。表Ⅱ-3-4からわかるように、日帰り客と宿泊客では一人当たりの観光消費額が決定的に違う。これは、宿泊客が日帰り客と比較して滞在時間が長いことによる宿泊費や市内交通費、食事代への支出が多くなっていること、宿泊客はみやげを多く買うことが大きな影響を与えている。つまり、観光産業の売上高を大幅に増やすには宿泊客の増加が不可欠であると言える。

しかし、実際には宿泊客を短期的に増加させることは非常に難しいと思われ、実際に宿泊業の売上高が大幅には増加する見込みは少ない。そこでもう一度先ほどの表をみると、日帰り客と宿泊客では消費傾向が異なることがわかる。宿泊客ではすべての費用が安定しているのに対し、日帰り客ではみやげ品代が増えた一方で食事代が減っている。つまり、短期的には日帰り客において消費額が大きいこの二つの消費額を増やすことが観光産業を盛り立てることにつながると考えられる。そういった分野では、京都らしいものを、観光客が購入したいと思う価格水準で提供することで可能となるのではないだろうか。

だが、長期的に観光客の増加を観光産業の発展に結びつけるには、そのような企業側の努力だけでは限界があると思われる。

表Ⅱ-3-4 一人当たり観光消費額

|       | 日帰り客     |          |         | 宿泊客      |          |         |
|-------|----------|----------|---------|----------|----------|---------|
|       | 2001年(円) | 2000年(円) | 対前年比(%) | 2001年(円) | 2000年(円) | 対前年比(%) |
| 総合    | 5637     | 5943     | 94.9    | 26,920   | 27,079   | 99.4    |
| 市内交通費 | 829      | 1,200    | 69.1    | 2,797    | 3,062    | 91.3    |
| みやげ品代 | 1672     | 1,505    | 111.1   | 5,397    | 5,402    | 99.9    |
| 食事代   | 1941     | 2,284    | 85      | 5,596    | 5,380    | 104     |
| 宿泊代   |          |          |         | 9,520    | 9,630    | 98.9    |
| その他経費 | 1195     | 954      | 125.3   | 3,610    | 3,605    | 100.1   |

(資料)『京都市観光調査年報』

## 〔5〕 行政の働き

京都市は観光客数 5,000 万人を目指す「京都市観光振興推進計画～おこしやすプラン 21～」において、観光客を呼び込むための施策も示している。しかしながらこの計画が実行に移されたとしても、観光客数を現在より 1,000 万人増やすことは現実的問題として不可能であると考えられる。

そこで、宿泊客の割合を増やすこととリピーターを増やすことが観光産業を発展させるためには有効的であると思われる。そのための方法を考えるうえで、まず始めに京都市の観光の強みがなんであるかを知っておくが重要である。京都市への観光客が「よい」と感じているものは風景・自然、名所旧跡・文化財、雰囲気である。逆に「悪い」と感じているものには交通・道路が上げられている<sup>5)</sup>。つまり、多くの観光客が求めていることは京都に残っている日本的な部分であると考えることができる。

このことで、京都市が行政としてどのように観光産業の発展を促進していくかという方法を見つけ出すことができるのではないだろうか。具体的には、景観の統一や観光名所同士を有機的に結びつけることを通して観光客の滞在時間を延ばす工夫をすることや、観光客が不満に思っている交通問題を解決し、「また来よう」と思わせるように努力することを挙げることができる。これは市内全体をテーマパークと見立てると理解しやすい。テーマパークではエリアごとにそのコンセプトを決めて景観の統一を考えており、客の不満を解消するように工夫も行っている。観光都市も基本的には巨大なテーマパークとして考えることも誤りではないと思われる。しかし、市が観光のために多くの税金を使うことに対しては観光産業に従事していない住民からの反発も大きいのが現実である。そのような反発にあったときに、市は計画を停滞させるのではなく、観光産業が発展することが市民全体にとっても一定の利益のあることを理解してもらうように努力をすべきである。さらに、観光産業の発展が、住民の快適さを損なうことのないように支援をすることが重要である。住民の理解が得られ、住民の観光への意識も高まれば行政の努力は実を結ぶものと考えられる。そうすれば、長期的に宿泊客の増加や観光客数の増加につな

げることができ、観光産業の発展と共に京都市の発展という展望も可能となると思われる。

## 注

- 1) 第四次京都観光基本調査報告書参照。
- 2) 総務省『事業所・企業統計調査』、2001 年参照。
- 3) 厚生労働省『労働経済白書』2002 年版参照。
- 4) 日本ホテル協会京都支部へのヒアリングより。
- 5) 『京都市観光調査年報』2001 年版参照。



### Ⅲ 交通から考える京都再生

#### 1節 観光と交通の関係・京都市の交通について

##### 〔1〕 交通と観光の関係

なぜ「観光振興」において交通システムが重要なのか。その理由の説明として、まず交通と観光の関係について述べる。「京都市観光振興推進計画（おこしやすプラン 21）」の重点戦略の1つに「快適な受入れ環境づくり」が挙げられている。観光客が快適で安全な旅ができるようにするには「快適な受入れ環境」を作っていくことが必要不可欠となる。また、京都を訪れた観光客に、「再び京都を訪れたい」という気持ちを抱かせるような受入れ環境を充実させる必要がある。このような「受入れ環境」として、交通システムは非常に重要となってくるのである。「歩くまち・京都」を実現するには、安全かつ快適な交通環境にしていかなければならない。具体的には、観光客が利用しやすい公共交通サービスの充実、環境にやさしい交通システムの実現などの事業が挙げられる。さらに京都の場合、テーマパークなどの施設とは異なり、観光客の観光対象が「市民の生活空間」全体となるために、市民生活と観光客の観光の双方に気を配ったまちづくりが必要となる。その上で市民が京都市の観光政策に対して関心を持ち、何らかの意思表示をすることが重要となる。

以上のように、「観光振興」のための「快適な受入れ環境づくり」として、交通は非常に重要なものであることがわかる。しかし、京都の現状をみると、観光シーズンには観光地を中心として多くの道路で交通渋滞が慢性的に発生し、場所によっては救急車や消防車などの緊急車両の通過さえ妨げられるほどの状態になってしまっている。このような交通状況のもとで、観光地の環境のみならず、市民の生活環境まで脅かされているのが現状である。京都の観光において道路交通問題が一番のネックとなっているのである。そこで本章では観光と交通の問題について検討してみたい。そこで〔2〕で京都市における交通の歴史から振り返ることにしよう。京都交通の現状・問題点は〔3〕で詳述することにする。

##### 〔2〕 京都市における交通の歴史<sup>1)</sup>

近代に入ってから京都市の観光交通は、1895年に日本初の市街路面電車が誕生して以来、長い期間市電が主力となっていた。しかし、モータリゼーションなどによってもたらされた交通事情により1970年代に廃線を余儀なくされ、それ以後は代わってバス、地下鉄、鉄道、タクシー、マイカー、そして観光バスなどが多く利用されている。また、名神、東名高速道路の開通とともに各インターチェンジを出入りする交通の対応として、主要道路、バイパスおよび駐車場の整備も観光の基盤づくりとして不可欠なものとなっている。以下では、特に「観光交通」の観点から各交通機関・設備の歴史について見ていくことにする（タクシーに関しては〔3〕で述べる）。

##### ①市営交通

**a市電** 市電は、1895年京都電気株式会社が日本初の市街路面電車の運行を始めたことから始まる。1912年に市営となった京都の市電は市内観光になくはない、人気の高い交通手段であった。1932年にはトロリーバスの運行も開始された。しかし、1960年代になって高度経済成長が進み、人口が周辺部へ流出するドーナツ化現象、さらにはモータリゼーションにより、路面交通に大きな変化がもたらされた。市街地道路の軌道を走る市電は、その影響をまともに受け、財政的にも極めて厳しい状況になったことから逐次営業規模の縮小をせまられ、ついに1978年9月全線廃止となった。これにより市電の「花の歴史」は幕を閉じた。

**b市バス** 1928年に出町柳～植物園間で運行が始まった市バスは、市電が全線廃止になった後、代わって市民、観光客の足として活躍した。しかし、鉄道網の整備とともに、マイカーの普及など交通手段の多様化に加え走行環境の悪化によってバス利用者は減ってきている。

**c地下鉄** 路面交通の混雑緩和のため、スピードと大量輸送を兼ねた地下鉄は、市民の待望をもとに、1974年の起工から6年半の工事を経て1981年6月京都市域を南北に結ぶ烏丸線京都駅～北大路駅間が開業にな



った。地下鉄開通により地下鉄を基軸にバスを有機的に連携する公営交通体系の基礎が作られはじめた。また1989年6月には京都駅～竹田駅間が開通して南伸され、同年8月から竹田駅を接点として、近鉄電車と北大路駅～近鉄新田辺駅間で相互乗り入れが行われるようになった。さらに1990年10月には北大路駅～北山駅間が開通し北伸を遂げた。そして1997年10月には、京都市域を東西に結ぶ東西線が長期間の工事の末、二条駅～醍醐駅間で開通した。この開通により市内中心部J R山陰線二条駅、地下鉄烏丸御池駅、京阪電車三条駅と交差連絡し、東部では御陵駅で京阪電車京津線と線路接続して、J R山科駅で東海道本線、湖西線とも交差連絡されるようになった。そして、2000年3月には、近鉄との相互乗り入れが国際会館駅～近鉄奈良駅間に拡張された。このように地下鉄機能は順調に拡張して市民、観光客の足として親しまれるようになっている。現在も、東西線醍醐駅～六地蔵駅間、二条駅～天神川駅間の延伸工事が行われている。

## ②J R (国鉄)

**a 新幹線** 国民待望の東海道新幹線が1964年10月開通した。新幹線京都駅も八条口を開業し、東京オリンピックの開催とあいまって、多くの国内外観光客の入浴というにぎやかなスタートをきった。それまで京都～東京間は電気特急などで約6時間を要したが、約半分の3時間を切るスピードアップが実現した結果、首都圏からの日帰り旅行も可能となり、東京以北の観光客についても新幹線利用で大幅に時間が短縮され、多くの入浴観光客をみるようになった。続いて、山陽新幹線が1972年3月に岡山開業、さらに1975年3月の博多開業で東京～博多までを結ぶ巨大ベルト地帯が完成し、東西の中央に位置する観光地京都へのアクセスは一段と充実することになった。また、東海道新幹線開業当時は、新大阪～東京間に「ひかり」14往復、「こだま」12往復であったが、翌年10月のダイヤ大改正により70往復をこえ、年々需要の増加とともに発着回数の頻度を増し、1975年からは200往復になり、約10分に1本の割合で京都駅を発着するようになった。このように遠距離の観光客の交通手段として新幹線は京都観光にとって非常に重要な役割を果たしている。

**b 在来線** 1956年11月に完成した東海道線全線の電

化以来充実がはかられてきたが、1970年10月に草津～姫路間の新快速電車が登場し(京都～大阪間29分)、発着の間隔も短縮され利用しやすくなった。また、1974年7月に湖西線(山科駅～近江塩津駅間)の新線開業により北陸方面から京都までの所要時間が短縮された。そして1984年の奈良線電化、1989年3月の山陰線京都駅～園部駅間電化、同太秦新駅開業と続き、京都へのアクセスがどんどん便利になっていった。さらに1980年11月の地下街ボルタ開業に先駆けて、同年6月に地下通路の使用が開始され、八条口への通り抜けが可能になり、京都駅南北両地域の一体化がはかられた。また1981年には地下鉄の開業に伴い地下出札、改札が新設されるなど、設備強化にも力を入れていった。

**c 国鉄分割民営化** 経営合理化のために1987年4月、国鉄は6つの旅客鉄道会社と日本貨物鉄道会社に分割のうえ、略称J Rの名のもとに民営化されることとなり、京都駅も在来線は西日本旅客鉄道株式会社(J R西日本)、新幹線は東海旅客鉄道株式会社(J R東海)の管理へと移行した。民営化によりサービスの向上がはかれ、これ以後J Rによる入浴者数は急増した。

**③私鉄** 私鉄は近畿の大都市ターミナルから京都の中心街を結んでいる。長年にわたり近距離観光の足として多くの観光客に利用されている。J Rも含め各鉄道会社はバス事業も行い、鉄道を補うかたちでバスを走らせている。

**a 京阪電車** 1910年天満橋～五条間から運輸が開始された京阪電車は大阪と京都を結ぶ交通機関として発達していった。その後、天満橋駅～淀屋橋駅間、五条駅～三条駅間さらには三条駅～出町柳駅間の延伸や、地下線の開通、宇治線・交野線・京津線・石山坂本線の開通、近鉄電車との連絡、地下鉄東西線との交差連絡と各方面にネットワークを広げている。1943年に阪急電車と合併、1949年に再び分離という経緯がある。

**b 阪急電車** 1907年箕面有馬電気軌道株式会社として梅田～箕面・有馬を結ぶことを目的として作られた阪急電車は、その後梅田駅～神戸駅間を結ぶ路線などが開通し、京都へは嵐山駅～桂駅間を結ぶ嵐山線、梅田駅～大宮駅(1963年には大宮駅～河原町駅間延伸)を結ぶ京都本線が開通した。また、1976年には四条河原町に阪急百貨店が開業するなど施設も充実している。

**c 近鉄電車** 1910年に完成した、大阪と奈良を結ぶ奈

良軌道を前身にもつ近鉄電車は名古屋、三重方面へと次々拡張していく中で、1963年には奈良電車京都駅～西大寺駅間を併合する形で京都への拡張が始まった。1964年には京都駅～奈良駅間、1970年には京都駅～賢島駅間、1973年には京都駅～難波駅間に特急の運転が開始された。また、前述したように、地下鉄烏丸線との相互乗り入れや京阪との連絡なども進み、広域のネットワークを形成している。

**d京福電車** 嵐山電鉄を前身にもつ京福電車は、嵐山駅～四条大宮駅間の嵐山線に加え、北野白梅町～帷子ノ辻間の北野線、さらには、出町柳～比叡山・八瀬遊園方面への叡山線が開通した。1986年には叡山線が分離独立し、叡山電鉄(株)となった。また、1989年には京阪電車鴨東線開通により出町柳駅に接続した。このように、京都市内の各観光地を結ぶ役割を果たしている。

**④観光バス** 1928年4月から京都遊覧乗合自動車として観光客の需要に応じてきた定期観光バスは、市内の多数の観光地を要領よくセットし、「一人でも乗れる」をキャッチフレーズに個人客の足となり、かつ低廉な観光手段として人気を博してきた。1967年から観光協会が企画するオフシーズン対策として、未公開文化財の特別公開をテーマに実施した「京都冬の旅」特別コースが登場して人気が増え、常に観光客の志向に合わせたコースづくりに努めた結果、1975年には利用者118万人というピークを迎えた。その後マイカーの普及などにより利用者は減少傾向になったが、再び立ち直りを見せている。

**⑤道路** 観光バス、タクシー、マイカーの観光を受入れるためには、市内の道路事情が重要となってくる。1965年に名神高速道路が全線開通し、1969年には東名高速道路が全線開通するなど、外的条件が整ったことにより、マイカーの観光客が増加した。しかし戦災を免れた京都は町並の道路が狭く、市内は乗用車であふれて、道路事情は一変した。そこで京都市は1973年、「京都観光は大型交通機関で」と、『マイカー観光拒否宣言』を表明した。最近もマイカー規制の議論が取りざたされている。第三次道路整備五ヶ年計画の方針に沿って1961年からはじめられた幹線道路の整備は、観光に結びつく主要道路の建設につながり、丸太町通りの延長、堀川通り、外環状線、北山通り、国道1号線枚方バイパス、東山バイパスなどが1970年の大

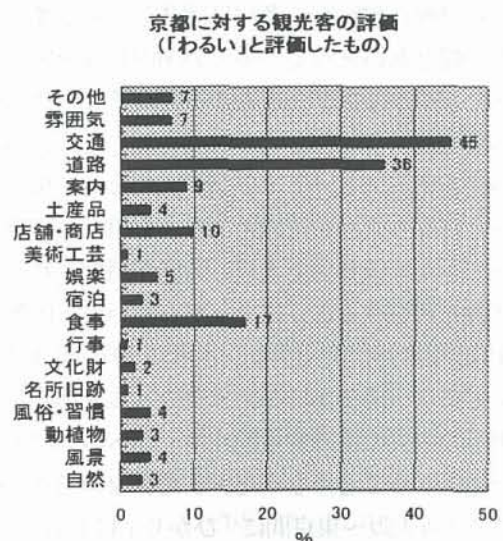
阪万博の頃までに、次々と整備された。その後も、1972年の国道24号線伏見バイパス、1976年の国鉄山陰線の高架完成、1987年の京阪電車地下線開通に伴う東西幹線道路の立体交差、1990年の川端通りの全線開通、1994年に開港した関西国際空港へのアクセス道路開通など整備が続いた。現在も、新十条通りや第二京阪道路などの建設が計画されている。

**⑥駐車場** 道路の整備とともに駐車場整備の努力も続けられている。1952年から整備された市営観光駐車場が、清水坂、嵐山、銀閣寺、高雄に完成し、1957年に京都市駐車場条例が施行されて、この条例に基づく駐車場の建設が、京都市、駐車場公社、民間の手によって次々に進められ、市内の収容力も増加するようになった。

### 【3】 京都交通の現状・問題点

まず、図Ⅲ-1-1をみてみよう。観光客が京都に対して「わるい」と評価したもののうち、1番多かったのが交通(45%)、二番目が道路(36%)である(複数回答可)。

図Ⅲ-1-1



(資料)『京都市観光調査年報』2000年版

また、後述の独自アンケートの結果(図Ⅲ-3-11)を見てみると、京都交通に対して不満をもっている市民(「やや不満」+「非常に不満」)が65%にもものぼる。この2つの結果から、観光客にとっても、市民にとっ



でも京都における最大の問題点は道路交通であることがわかる。これは、[1]で述べたような交通渋滞の慢性的な発生、交通事故の増加、交通公害が大きな原因である。このような道路状況になったのはモータリゼーションの進行、マイカーの増加によるところが大きい。公共交通の整備不十分、利便性低下などがマイカー増加に拍車をかけるという悪循環が発生しているという現状がある。そのあたりをふまえて、各交通機関の現状・問題点について述べる。

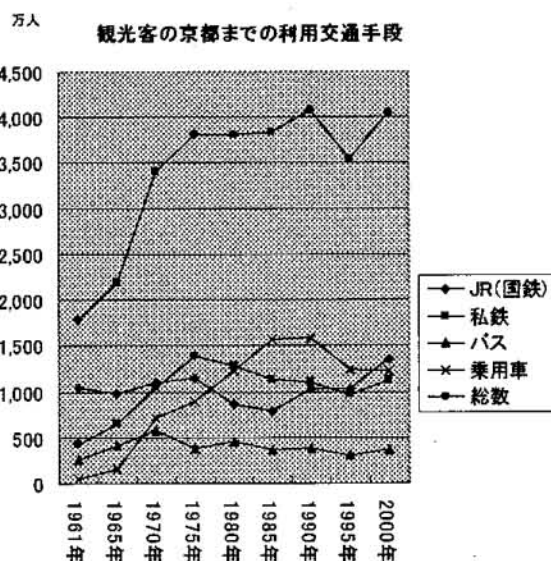
①JR(国鉄) 遠隔地から一度に多くの客を、安全かつ迅速に輸送するJR(国鉄)はマイカー観光の著しい増大があつて以降も、依然として大きなウエイトを占め、京都観光の発展に欠かせない役割を果たしてきた(表Ⅲ-1-1、図Ⅲ-1-2、3参照)。1987年の国鉄民営化以降とくにJR利用による入洛者の増加は著しい。

表Ⅲ-1-1  
観光客の京都までの利用交通手段 (単位:万人)

|       | JR(国鉄) | 私鉄    | バス  | 乗用車   | 総数    |
|-------|--------|-------|-----|-------|-------|
| 1961年 | 1,043  | 422   | 259 | 48    | 1,772 |
| 1965年 | 978    | 647   | 413 | 150   | 2,188 |
| 1970年 | 1,094  | 1,033 | 568 | 700   | 3,395 |
| 1975年 | 1,140  | 1,392 | 378 | 895   | 3,805 |
| 1980年 | 860    | 1,274 | 456 | 1,218 | 3,808 |
| 1985年 | 787    | 1,122 | 356 | 1,568 | 3,833 |
| 1990年 | 1,029  | 1,097 | 376 | 1,583 | 4,085 |
| 1995年 | 1,021  | 965   | 308 | 1,240 | 3,534 |
| 2000年 | 1,347  | 1,119 | 365 | 1,220 | 4,051 |

(資料)『京都市観光年報』各年版

図Ⅲ-1-2



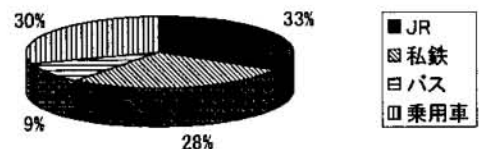
(資料)『京都市観光調査年報』各年度版

②私鉄 近畿の各主要都市ターミナルから京都市の中心部を結ぶ私鉄は、近郊からの利用客が多いが、II章でも述べたように入洛観光客のうち近畿圏が65.8%を占めており、長年にわたり近距離観光の足としてJR(国鉄)に次ぐ利用客があつた。1970年の大阪万博開催当時になって追いつき、その後国鉄料金の大幅値上げの影響もあって追い越し、私鉄の利用者は増加の一途をたどった。その後、マイカー観光の急増により1980年ごろからマイカー利用者に追い抜かれ、その後も微減を続けたが、近年再び増加している(表Ⅲ-1-1、図3-1-2、3参照)。

③バス 出発地から乗り換え無しで入洛し、市内観光、宿泊を経てそのまま帰れるという利便性もあって観光バスを中心とするバスは利用入洛者が年々増加し、1970年の大阪万博の年には568万人のピークを迎えた。しかしその後減少傾向をたどることになるが、2000年に再び上昇した(表Ⅲ-1-1、図Ⅲ-1-2、3参照)。

図Ⅲ-1-3

観光客の京都までの利用交通手段(2000年)



(資料)『京都市観光調査年報』



④市営交通（市バス・地下鉄） 市営交通は京都市内の主な観光地周辺まで安い料金で行動することができる、という特徴がある。市バスの旅客数は、モータリゼーションの進展、週休二日制の定着、不況や少子高齢化等の影響から、地下鉄開業前の1980年の59万8,000人をピークとして年々減少傾向にあり、2000年には33万6,000人に減少している<sup>2)</sup>。マイカーの急増による渋滞など交通状況の悪化のため、バスの定時刻運行が難しくなり、ダンゴ運行などで利便性が低下することにより、利用者がさらにマイカーに流れるという問題点がある。さらに、2002年2月から乗合バス事業の需給調整規制の撤廃など、バス事業を取り巻く環境はますます厳しさを増している。地下鉄の旅客数は、開通から微増を続けており、2000年は30万5,000人となった<sup>3)</sup>。

また、表Ⅲ-1-2、3をみればわかるように、両事業とも赤字経営となっている。地下鉄に関しては東西線建設費にかかる減価償却費等及び支払利息の負担が大きいことが大幅赤字の原因となっている。市バスに関しては一般路線72系統のうち、赤字系統が実に68系統（94.4%）を占めている<sup>4)</sup>。

⑤タクシー 京都のタクシー需要はもとより市民の足としての役割が優先するが、観光客の利用もあり、観光客にとっては目的地までより早く、しかも最寄りまで近づけるという利点がある。さらには、運転者による観光地のガイドが受けられる場合もあり、観光客には人気がある。ただ、全乗車客に占める観光客の割合はオフシーズンでは0.5～1.0%、シーズンでも2%と非常に低い<sup>5)</sup>。後述の市民への独自アンケート結果（図Ⅰ-3-3-11）からもわかるように、京都のタクシ

一台数は非常に多く、他の大都市と比べても1人当たりのタクシー台数は多い。最近の規制緩和の影響もあり、増車に拍車がかかっており、客待ちのタクシーが行列を作ることによって道路状況が悪化していることが大きな問題となっている。1975年あたりには50%後半であった乗車率も、現在では41.3%まで落ち込んでいる<sup>6)</sup>。これはバスにも言えることであるが、タクシーは乗客数および運賃収入の低下により運賃の値上げがたびたび行われた。この値上げにより、乗客が減り、さらなる利便性の低下につながるという悪循環がおこっている（表Ⅲ-1-4、5参照）。

表Ⅲ-1-2  
市バス経常収支の内訳

|    |      |       |
|----|------|-------|
| 収入 | 運送収入 | 199億円 |
|    | その他  | 26億円  |
|    | 計    | 225億円 |
| 支出 | 人件費  | 196億円 |
|    | 経費   | 61億円  |
|    | その他  | 20億円  |
|    | 計    | 277億円 |

（資料）京都市交通局ホームページ  
<http://www.city.kyoto.jp/kotsu/>

表Ⅲ-1-3  
地下鉄経常収支の内訳

|    |        |       |
|----|--------|-------|
| 収入 | 運輸収入   | 187億円 |
|    | その他    | 21億円  |
|    | 計      | 208億円 |
| 支出 | 利息     | 153億円 |
|    | 国債償却費等 | 135億円 |
|    | 人件費    | 62億円  |
|    | 経費     | 130億円 |
|    | 計      | 481億円 |

（資料）前表に同じ

表Ⅲ-1-4  
バス・タクシー運賃の推移

|      | 1970年 | 1975年 | 1979年 | 1985年 | 1990年 | 1995年 | 1999年 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 市バス  | 30円   | 30円   | 110円  | 160円  | 180円  | 200円  | 220円  |
| タクシー | 120円  | 270円  | 370円  | 420円  | 460円  | 580円  | 650円  |

（バスは均一区間、タクシーは小型タクシーの初乗り料金）

（資料）エムケイ『京都市の新交通体系』

表Ⅲ-1-5  
1日1台あたりのバス・タクシー輸送人員推移

|        | 1970年 | 1975年 | 1979年 | 1985年 | 1990年 | 1995年 | 1999年 |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 市バス    | 664   | 619   | 532   | 613   | 599   | 552   | 516   |
| 法人タクシー | 63.2  | 46.5  | 48.3  | 44.6  | 45.6  | 37.9  | 32.5  |

（資料）前表に同じ。原資料は『京都市統計書』

⑥マイカー 表Ⅲ-1-1、図Ⅲ-1-2、3を見て  
もわかるとおりマイカーによる入洛者はモータリゼー  
ションの発達とともに急増し、1980年以降は最も多く  
利用された1994年をピーク(約1,650万人)<sup>7)</sup>として  
最近はやや利用者が減っているが、依然としてJRに  
次ぐ利用者の数がある。前述した公共交通の不整備、  
利便性の悪さなどからマイカーは便利で手軽に観光地  
を回れるという利点があり、多くの入洛観光客に利用  
されている。

京都市の自動車総数は2000年時点で約58万台、う  
ちマイカー(自家用乗用車+軽自動車、つまりは乗用  
車)は83.8%を占めている(図Ⅲ-1-4参照)。

この増加に伴って道路の占有率が高まった。このよ  
うな状況のもとで様々な問題が発生している。タクシ  
ーの増加もこの問題に影響を及ぼしている。

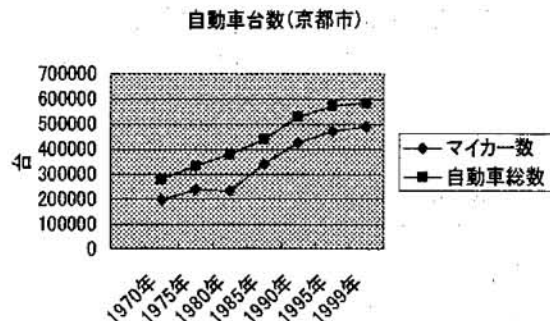
まず1つ目は交通公害の問題である。京都市の部門  
別二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)排出量のうち、運輸部門は24.7%  
を占め、最も多い<sup>8)</sup>。また、1990年～1998年の排出量  
伸び率も21.1%で最高である。さらに、運輸部門にし  
める割合では、実に乗用車が55.6%を占める<sup>9)</sup>。図Ⅲ  
-1-5を見ればわかるように、乗用車の二酸化炭素  
排出量は相対的にも多い。温室効果ガスである二酸化  
炭素だけではなく、窒素酸化物による公害も進み、京  
都市の環境状況は非常に悪い。また、自動車のエンジ  
ン騒音も発生しており、幹線道路沿道を中心に多くの  
地点で環境基準を超えている状況である<sup>10)</sup>。

2つ目は、交通事故である。交通事故発生は近年再  
び増加傾向にあり(表Ⅲ-1-6参照)、特に高齢者や  
子供などがその危険にさらされている。マイカーによ  
ってもたらされた便利さによって、市民が安全な生活  
を営むことや観光客が安全に観光することを難しくし  
ている。

そして3つ目は、交通渋滞である。これまでに何度  
も述べたように、多くの道路で慢性的な渋滞が発生し  
ている。

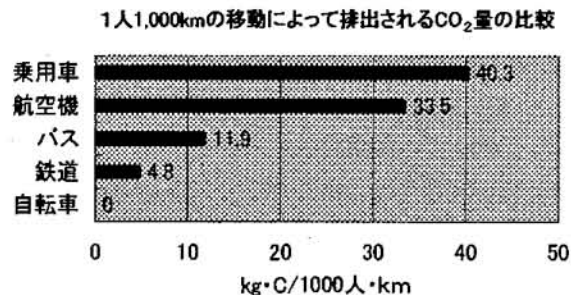
これらの問題点が観光客の安全で快適な観光のみな  
らず市民の安全で快適な生活に対して多大な悪影響を  
及ぼしているという現状が今の京都には存在する。

図Ⅲ-1-4



(資料)『京都市統計書』

図Ⅲ-1-5



(資料)京都市環境局配布資料

表Ⅲ-1-6  
交通事故発生件数(京都市)

| 年     | 発生件数   | 死亡  | 負傷     |
|-------|--------|-----|--------|
| 1970年 | 17,579 | 182 | 23,970 |
| 1975年 | 10,814 | 114 | 14,105 |
| 1979年 | 10,954 | 111 | 13,886 |
| 1985年 | 12,219 | 92  | 15,252 |
| 1990年 | 10,815 | 122 | 13,528 |
| 1995年 | 11,404 | 107 | 14,008 |
| 1999年 | 11,901 | 70  | 14,357 |

(資料)『数字で見る自動車』、『京都市統計書』

⑦まとめ 以上のように、京都交通の現状は厳しく、  
多くの問題点を抱える。後述の独自アンケートの結果  
(図Ⅲ-3-10) からみると、市民が京都交通に見切  
りをつけてしまっているようだが、今後この状況が改  
善されるには行政、民間事業者、そして市民が一体と  
なった対策が必要となってくる。その対策については、



次節以降で述べる。

注

- 1) 社団法人京都市観光協会『京都観光 30 年の歩み』、1991 年、京都市交通局・京阪電鉄・阪急電鉄・近鉄グループ・京福電鉄各ホームページ参照。
- 2) 京都市交通局へのアンケートより。
- 3) 京都市交通局のホームページより。
- 4) 京都市交通局へのアンケートより。
- 5) エムケイでのヒアリングより。
- 6) 同上。
- 7) 『京都市観光調査年報』より。
- 8) 京都市環境局資料より。
- 9) エムケイ株式会社『京都市の新交通体系』より。
- 10) 同上。

## 2 節 京都市における交通政策の評価・考察・展望

これまで京都市は、市の都市計画の中で京都市の交通について様々な政策の計画・遂行してきた。そこで、これまでの京都市の交通政策を考察するとともに、現在行われている（構想されている）交通政策（体系）を行政（京都市）・民間・NPO の 3 つの視点から、それぞれについて概要と特筆すべき部分について、簡単ではあるが考察していこうと思う。そして最後に、5,000 万人観光都市京都市の交通体系の展望について述べてみたい。

### 【1】これまで京都市で行われた交通政策

これまで行われた政策の中で一段と目を引くのが、先にも述べた 1973 年に京都市が欧州の歴史都市にならって、中心部から車を締め出し景観と生活を守ろうとして打ち出した『マイカー観光拒否宣言』である。当時は、モータリゼーション化が急激に進行し、マイカー観光客の入浴が急増し、騒音や排気ガス、交通事故、さらには歴史的な自然環境の破壊など数々の悪影響が出てきていた。そこで、京都市はこの宣言を打ち出したのだった。この宣言を後押しする形で、新しい観光対象の開発によって観光客の分散化を図ったり、周回観光バスシステムの検討など自動車から公共交通による観光への転換政策が行われたりし、京都市は一定

の効果をあげたとしている。しかし、結局のところ、実効性のある規制策を打ち出せず、その宣言はいつの間になくなってしまったのだ。30 年経った現在にまた同じようなことが言われているのが不思議ではない。この 30 年間『マイカー観光拒否宣言』を貫き通していたら現状の交通状態は良いものになっていたであろう。

それに対して道路政策に関しては、継続的に行われてきている。京都市では、道路交通の実態を把握し、道路に関する維持・管理・各種の計画の指針を導くために道路交通センサス（全国道路交通情勢調査）が実施されている。1962 年から 1980 年までは 3 年ごとに実施してきたが、その後は一般交通量調査と自動車起終点調査とを実施する総合的な調査は 5 年ごととし、その間に量的な補完調査として一般交通量調査のみを実施してきている。一般交通量調査とは、全国の都道府県道以上の全道路及び指定市の一般市道の一部を対象として道路交通の現況を把握するものであり、自動車起終点調査とは、自動車交通の出発地・目的地・運行目的・1 日の運行状況を調査するものである。京都市は、この道路交通センサスとパーソントリップ調査をもとに、基本計画を打ち出した<sup>1)</sup>。この計画では、交通需要・土地利用に対応し、広域幹線道路・市内主要幹線道路・市内幹線道路が有機的に連携した道路網の形成を図ることが目的とされた。そしてそれぞれ、広域幹線道路は広域交通の軸となる高速鉄道網と有機的に連携し、かつ市内の通過交通を排除することを、市内主要幹線道路は広域幹線道路と接続して市内交通の骨格となることを、市内幹線道路は市内主要幹線道路と市内各地域を結び、公共交通機関及び業務交通を優先する網を形成することを目標とした。現在では、多くの道路が整備済になっている。

一方、市バスを走行させている京都市交通局は、市バスの効率的な運行と一般車両との関係改善のため 1974 年に堀川通の中立売～御池間の南行に初めてバス専用レーンを設け、その後各地に専用レーンを設け、現在の総延長は 91.2 キロに達する。また、1978 年にはバス優先信号機の設置を開始し、現在は市内で計 40 基設置されている。さらに、2001 年には近年注目されている公共車両優先システム（PTPS）を烏丸北大路～西大路四条間で導入し、翌年には九条車庫前まで



区間を延長している<sup>2)</sup>。公共車両優先システムとは、路上に設置した光ビーコンと市バスに取り付けた通信機が双方向に通信した情報により、交通管制センターで、交差点への到達時間等の情報を処理し、市バスがスムーズに交差点を通過できるよう、進路途中にある各信号機の制御(青の延長や赤の短縮)を行うもので、情報通信技術を活用した新交通管理システムである<sup>3)</sup>。

道路政策に関連して、京都市は駐車場の整備も行っている。自動車保有台数の急激な伸びとともに、駐車場需要量は年々増加してきていることは言うまでもないであろう。これに対して、京都市や京都市駐車場公社、民間によって駐車場整備が進められてきた(表Ⅲ-2-1参照)。

しかし、急激なモータリゼーションに追いつけず、自動車交通に大きな影響を与えてきた。そのようななか、1997年に中心的な商業・業務地区における駐車場整備のマスタープランである駐車場整備計画が策定された。これは、駐車施設の整備を総合的・計画的に推進し、駐車需要の内容に応じて、2005年までに約2,700台(都心部地区約2,300台 京都駅地区約400台)を官民の適切な役割分担のもとに駐車場施設の整備を行うものである。この計画は、現在も進行中である<sup>4)</sup>。

これらの政策が行われてきたにもかかわらず、京都の交通事情は芳しくない状況が続いている。それは、なぜであろう。その1つとして、京都市の道路の骨格が平安京の碁盤目状の条坊地割にあることが挙げられるだろう。しかし、それ以外にも理由があるだろう。まずは、道路政策についてみてみよう。先にも述べたように京都市の政策の方向性は、広域幹線道路・市内主要幹線道路・市内幹線道路が有機的に連携した道路網の形成を図るというものであった。しかし、現在でも休日になれば慢性的な渋滞を起こしている。道路を拡張し、有機的な連携を図ることができれば渋滞は起きにくくなるはずである。ここに1つの落とし穴があるのである。仮に、優れた道路網が形成されても、通行規制や道路情報伝達などのソフト面の整備もなければ渋滞が起きるのである。私は、現在の京都市の交通政策の足りないところがこの部分ではないかと思う。これは、駐車場政策にも言えることである。いくら駐車場を造っても、その情報が利用者に与えられなければ宝の持ち腐れになってしまうのだ。特に観光都市で

ある京都市には、他地域から多くの観光客が来るのだ  
表Ⅲ-2-1 京都市駐車場公社管轄駐車場数

|      | 収容台数(自動車) | 収容台数(バス) |
|------|-----------|----------|
| 鴨東   | 131       | 0        |
| 岡崎公園 | 506       | 28       |
| 八条口  | 208       | 0        |
| 二条城  | 216       | 30       |
| 先斗町  | 63        | 0        |
| 四条烏丸 | 358       | 0        |
| 円山   | 134       | 0        |
| 清水坂  | 64        | 55       |
| 銀閣寺  | 40        | 12       |
| 嵐山   | 105       | 37       |
| 出町   | 159       | 0        |

\* 岡崎公園以外は自動車・バスの方だけの収容台数

(資料) <http://www.kyotopublic.or.jp/tyuusvaivou/sabannai1.html>

から、この情報伝達のソフト面整備は重要であることは言うまでもないであろう。通行規制にしても同様である。先に、京都市交通局はバス専用レーンを設けている、と述べたが、うまく活用できていないのが現状であろう。実際、専用レーンを普通自動車が通行しているし、また路上駐車によってバス専用レーンをバスが通行できない状況も良く見受けられる。つまり、今後の政策の方向性としては情報インフラの整備と通行規制の強化がポイントになってくるのではないかとと思われる。

## 〔2〕 現在京都市で行われている(構想されている)交通政策

### ①行政(京都市)主体の交通政策～嵐山交通社会実験～<sup>5) 6)</sup>

2002年11月16、17日に京都市交通政策課と嵐山交通対策研究会が主体となり、過去に例のない交通社会実験が行われた。それは、パーク&ライドとトランジットモールを2本柱とした政策の実施であった。まず、実施に先駆けての準備段階として、公共交通の利用促進の情報提供が行われた。具体的には、ポスター・チラシによる交通社会実験の周知、「あらしやま・さかの便利帖」による情報提供、インターネットによる情報提供、観光企画切符の推進とパッケージ的なPRなどが行われた。

パーク&ライドとは、最寄り駅まで自動車でアクセスし駅に近接した駐車場に駐車し、公共交通機関(主に鉄道やバス)に乗り換えて、目的地に向かう方法で

ある。今回の実験では、JR嵯峨野線または京福電鉄嵐山本線によって嵐山へアクセスすることを目的とし、JR丹波口駅周辺・JR二条駅周辺・京福電鉄三条口駅周辺の3地区を対象に16日は1,300台、17日は1,700台分の駐車スペースが確保・提供された。システム利用料金は、1台当たり100円とし、嵐山地区の商店街等で使えるクーポン券の特典も付加された。

トランジットモールとは、中心街の通りを、一般の車両通行を抑制した歩行者専用の空間とし、バス・路面電車等の公共交通機関だけが通行できるようにした街路のことを言う。今回は、観光ピーク期に最も歩行者が集中する長辻通（新丸太町通～三条通）においてトランジットモールを実施した。このトランジットモールでは、北行きバスのみ通行可とし、南行きは一方通行規制（路線バスを除く）が行われた。それでは、この交通社会実験を嵐山交通対策研究会の報告をもとに考察してみようと思う。

まず公共交通の利用状況である。観光客アンケートによると、2002年の嵐山地区観光客の8割弱が公共交通を利用して嵐山を訪れている。2001年と比較して自動車の割合が減少し、鉄道を中心に公共交通利用が増加傾向であることがみて取れる（表Ⅲ-2-2参照）。これは、パーク&ライドの実施が主に鉄道利用につながったと考えられる。しかし、鉄道に関してもパーク&ライドに関係したJR・京福は利用者が増加したものの、阪急の利用者は自動車利用者と同様に5%程度減少している。

表Ⅲ-2-2 嵐山地区内への交通手段

| 選択肢   | 2001年 |        | 2002年 |        |
|-------|-------|--------|-------|--------|
| ①JR   | 184   | 16%    | 165   | 21.50% |
| ②阪急   | 465   | 40.50% | 272   | 35.40% |
| ③京福   | 98    | 8.50%  | 126   | 16.40% |
| ④路線バス | 56    | 4.90%  | 27    | 3.50%  |
| ①～④合計 | 803   | 69.90% | 590   | 76.80% |
| ⑤トロツコ | 11    | 1.00%  | 13    | 1.70%  |
| ⑥自動車  | 145   | 12.60% | 54    | 7.00%  |
| ⑦観光バス | 85    | 7.40%  | 68    | 8.80%  |
| ⑧タクシー | 28    | 2.40%  | 7     | 0.90%  |
| ⑨その他  | 76    | 6.60%  | 37    | 4.80%  |
| 合計    | 1148  | 100%   | 769   | 100%   |

（資料）第10回嵐山交通対策研究会『平成14年度交通社会実験の結果概要について』

今後は嵐山にアクセスするJR・京福・阪急の3路線を各路線の輸送力のキャパシティーに応じて、うまく観光客を配分し輸送することや鉄道会社がこの政策に協力し、車両の増結や増発など輸送力のキャパシティー自体を向上させていくことが課題であろう。

次にパーク&ライド利用者の反響をみてみよう。アンケートによると利用者のほとんど（95%以上）が“満足である（とても良かった、まあまあ良かった）”と回答しており今回のパーク&ライドは好評であったと言えるであろう（表Ⅲ-2-3参照）。また、今後も利用したいかの質問にも9割程度の人“利用する”と答えており（表Ⅲ-2-4参照）、今後の本格実施への展開も十分期待できるものとなった。

表Ⅲ-2-3 パーク&ライドを利用してみた印象

| 選択肢        | 回答数 | 割合     |
|------------|-----|--------|
| ①とても良かった   | 464 | 54.70% |
| ②まあまあ良かった  | 345 | 40.70% |
| ③どちらともいえない | 30  | 3.50%  |
| ④良くなかった    | 4   | 0.50%  |
| ⑤わからない     | 5   | 0.60%  |
| 合計         | 848 | 100%   |

（資料）前表と同じ

表Ⅲ-2-4 またパーク&ライドを利用してみたいか

| 選択肢    | 回答数 | 割合     |
|--------|-----|--------|
| ①利用する  | 758 | 89.30% |
| ②利用しない | 11  | 1.30%  |
| ③わからない | 80  | 9.40%  |
| 合計     | 849 | 100%   |

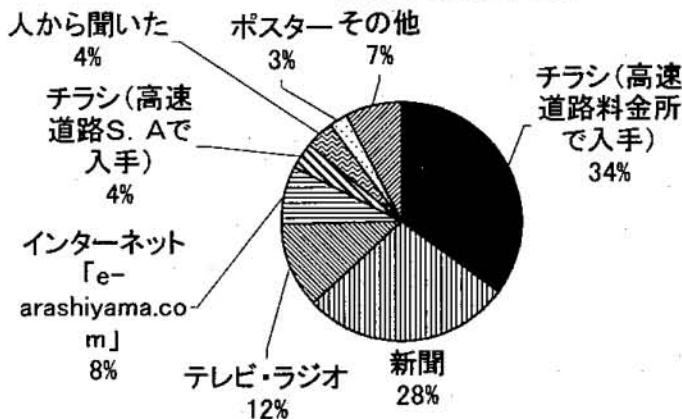
（資料）前表と同じ

表Ⅲ-2-5 嵐山交通実験における駐車場の利用状況

| 地区       | 2003/11/16 |          |            | 2003/11/17 |          |            |
|----------|------------|----------|------------|------------|----------|------------|
|          | 収容台数(台)    | 利用実績(台)  | 利用率(%)     | 収容台数(台)    | 利用実績(台)  | 利用率(%)     |
| JR丹波口駅周辺 | 158        | 106(91)  | 67.1(58)   | 561        | 189(166) | 33.7(30)   |
| JR二条駅周辺  | 852        | 155(134) | 18.2(15.7) | 852        | 312(205) | 36.6(24.1) |
| 京福三条口駅周辺 | 314        | 101(93)  | 32.2(29.6) | 314        | 150(117) | 47.8(37.3) |
| 三地区合計    | 1,324      | 362(318) | 27.3(24)   | 1,727      | 651(488) | 37.7(28.3) |

( )内は他府県ナンバー

(資料)第10回嵐山交通対策研究会『平成14年度交通社会実験の実施報告について』

図Ⅲ-2-1 パーク&ライド利用者の情報入手方法  
(上位7項目を抽出)

(資料)第10回嵐山交通対策研究会『平成14年度交通社会実験の結果概要について』

しかし、パーク&ライドの利用状況をみると最大収容台数に対する利用台数の割合は2日間の平均で32.5%と比較的低かった(表Ⅲ-2-5参照)。これは一概には言えないが、観光客への情報提供の弱さが露呈した結果なのではないかと思う。情報提供に関しては、パーク&ライドポスターを鉄道主要駅中心に700部配布し、パーク&ライドチラシは20,000部を事前に配布し、30,000部は、当日高速道路の料金所で配布するなどした。アンケート結果を見てみると、当日料金所でチラシをもらって利用した人が全体の約3分の1を占めており、次に新聞、テレビ・ラジオが続いた。インターネットで情報を得た人は全体の7.8%と少なく、インターネット上でのアピールが弱かったのではないかと考えられる(図Ⅲ-2-1参照)。また、事前配布のチラシやポスターから情報を得た人の割合も少なく、配布数のわりには効果がなかったのではないかと考えられる。さらに、パーク&ライドのシステム自体に関しても利用料金や利用時間等の改善が今後期待されるところである。

今回の嵐山交通社会実験に直接関わった京都市都市計画局交通政策課にお話を伺ったところ、今回の交通社会実験は、たった2日間ではあったが、動員した警察やバイト、コンサルタントなどの費用などを換算してみると収支上では大赤字であったとのことである。また、たった2日間の実施(長辻通トランジットモールは1日のみ)ではあったが、これにこぎつけるまで地元の方々との調整に2年の歳月がかかったという。調整に時間がかかったのは、地域住民が各個人の利害関係を主張しているためである。例えば、「車の通行規制をしたら観光客がうちの店を使う回数が減ってしまう」「通行規制をしたら自分の車が出せない」などがある。しかし、これは地域住民が交通社会実験による影響を正しく理解していないからであると考えられる。今回の社会実験で地域住民がこの政策に理解を示し、各々の意見が少し変わっていることを私は望みたい。私は、クルマ依存型の観光地からの脱却こそが今後の観光地のあり方ではないのではないかと考える。その新しい「歩いて楽しめる」観光地の形が出来上がるこ



とで嵐山地区もさらに活性化するのではないかと思います。

## ②民間（MKタクシー）主体の交通政策<sup>7)</sup>

2001年9月、京都市に本社があるエムケイ株式会社（以下MKタクシー）が国土交通大臣と京都市長宛に1つの政策案を提出した。それは、『京都市の新交通体系～市民参加型公共交通機関ネットワーク～』と名づけられた文書である。基本方針は、マイカーから公共交通機関へのシフトである。つまり、バスの利便性を高め、バスを補完する形でタクシーを投入し、他の交通機関との連携をよりスムーズなものにすることにより、公共交通機関の利便性を高め、マイカーから公共交通へのシフトを促すというものである。具体的な案をここで紹介しよう。

この政策案で柱となっているのが、代表的な公共交通機関であるバスの路線形態の再構築である。バスは、マイカーから比べると大きな輸送能力を持ち、乗車効率から考えると最も優れた自動車である。そこで以下の方策を打ち出している。まず、運行回数の増加である。現在のバスの不便な点は、運行回数の少なさであり、従来の毎時2～3本を6～8本に増便し、利用促進を図るということである。次に、適材適所の車両配置である。現在市バスでは、ほぼ全路線で同じ車両を使用している。そこで、需要の大小に応じて、輸送力の高いバスを市内の多客路線に集中投下し、少客路線は小型バスで対応し、特に周辺地域は9人乗りジャンボタクシーや路線タクシーを配置するというものである。路線タクシーの配置に関しては、タクシーの1キロ当たりの走行経費はバスの6分の1であるので、バスが1時間に1本しか走らせることができない路線でもタクシーなら10分に1本走らせることが可能となり、便利なら使いたいという潜在需要に応えることができるとしている。さらには、バスとタクシーの乗り継ぎをスムーズに行うためにバス内にタクシーコールボタンを設置するというものも考えられている。

また、MKタクシーは、これらの新交通体系を実施するために、京都市交通局・京都バス・京都交通・京阪バス・阪急バス・MKタクシーの各社が10億円ずつの計60億円、さらに市民から1口5万円の計50億円の出資を募り、合計110億円を資本金とした新事業体を作ることを想定していた。しかし、京都市などから断られ、現在ではMKタクシー単体でこの政策を遂行

しようとし、第一段階としてバス事業への新規参入を検討している。現状としては、新規バス停の設置に関して地域住民との折衝がついていないというところである。バス停の新規設置により人が増えるとして賛成している商店主がいる一方で、顧客が路上駐車して買物をするような商店は逆に反対しており、地域住民の利害調整がうまくいっていないのが現状らしい。どうやら、住民の反対と道路交通法等の制約を合わせると、既存のバス停以外には場所がないようであり、前途多難である。

個人的には、市・企業・市民が出資する新事業体の設置は賛成である。市民が出資に参加することで、運営責任の一端を担うことになり、今まで以上に公共交通への関心が高まり、利用者側からのよりよいバス・タクシーの実現計画への参画意欲向上が期待できるからである。これは、今後京都市で交通政策を行っていく上では、キーになってくる部分ではないかと考える。しかし、この『京都市の新交通体系』の計画には問題も多く存在している。この計画では、タクシー会社として考えられているのはMKタクシーだけなのである。実際、京都市には非常に多くのタクシー会社・個人タクシーが存在している。現在、京都市ではこれらの多くのタクシーが京都市の交通渋滞の一因であるといっても過言ではない。個人的な意見ではあるが、客待ちのタクシー行列や空車タクシーでバスや自転車の通行が妨げられることには腹が立つこともしばしばある。だが、このプランではこれらの多くのタクシーに関しては触れられていないのである。これでは、この計画は他のタクシー会社に受入れられることなく、単なる絵に描いた餅に過ぎなくなってしまうのではないだろうか。現状のタクシーの量に関してMKタクシーは、あと1～2年でタクシー会社の淘汰が起き、規制緩和以前の量に戻るのではないかと考えており、旧運輸省の保護行政に甘えた企業は我々が淘汰していくとのことだった。それなら、MKタクシー主導で早期に淘汰を実現して欲しいものである。少々、タクシーの悪口を言ってしまったが、タクシーは今後の高齢化社会ではバス以上に有効な交通手段にもなりうるのである。そのため、MKタクシーだけでなく京都市の全てのタクシー会社が連携し、タクシーが煙たがられずに逆に有効活用される交通システムが構築されることを望み

たい。

### ③NPO（京のアジェンダ21）主体の交通政策<sup>9)</sup>

京都市は地球サミットで合意された『アジェンダ21』を受け、学識者、市民団体や事業者団体の代表及び行政の職員で協議を重ね、京都市における環境行動計画を策定した。それが「京のアジェンダ21」であり、現在ではNPOとして活動を行っている。「京のアジェンダ」では環境に優しい交通体系の創出を目標とし、現在は都心部におけるエコ交通プランを策定し、WEB上で公開している。地球環境を考えていく上で、二酸化炭素排出量の2割以上を占める運輸部門、その大部分である自動車からの排出を抑制するためには公共交通や自転車の利用、歩くことの促進などを盛り込んだ街づくりでなければならないのである。

そこで、まず都心部の現状を見てみよう。京都市中心部の四条通や河原町通では、歩道と車道の面積比は1対2であるにもかかわらず、歩行者数と自家用車による通過人数の比率は4～5対1と大幅に逆転している。一度訪れた方ならわかると思うが、歩道は週末ともなると大変混雑し、さらに違法駐輪でとても歩みにくい状況である。関西一の繁華街である大阪市の御堂筋と比較しても、歩道幅に対する歩行者数は約2倍に達する（表Ⅲ-2-6参照）。次に、都心部への交通手段を見てみよう（図Ⅲ-2-2参照）。大多数の人の来訪手段である公共交通機関、特にバスは、割合としては少数派の自家用車による幹線道路上での大型店舗の駐車場待ちや違法駐車、また、空車タクシーの客待ちのために、停留所付近での乗降がしづらく、2車線道路でありながら事実上1車線道路となり、定時運行ができない状況が生じている。一方、都心内側の小路（細街路）では自動車交通のうち50～80%が地域に用事のない通過交通である。これに伴い、細街路と幹線の交差点では次々と自動車が出てきて、歩行者には危険で、バスの運行を妨げ、渋滞の原因にもなっているのだ。また、環境に優しい乗り物である自転車に関してだが、都心に来る自転車の多くは、駐輪場不足から路上や公園・広場などに駐輪せざるを得ず、これが歩行者の通行を妨げている。四条通や河原町通では、自転車の走行は禁止されているが、多くの自転車が車道や歩道を走っている。都心内側の細街路でも自転車利用者は多く、一部の走行マナーの悪い自転車によって

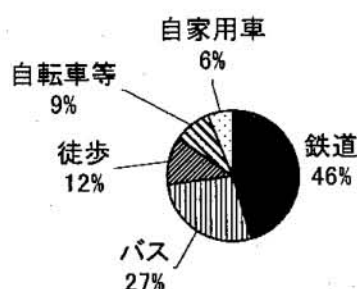
歩みにくい道となっている。

表Ⅲ-2-6 京都・四条通と大阪・御堂筋との比較

|                      | 休日昼間12時間<br>歩行者数(人) | 歩道幅員<br>(m) | 歩行者密度<br>(人/m) |
|----------------------|---------------------|-------------|----------------|
| 京都市／四条通<br>(四条通堺町付近) | 46,406              | 7           | 6,629          |
| 大阪市／御堂筋<br>(道頓堀橋北付近) | 43,359              | 11          | 3,942          |

（資料）京のアジェンダ21『エコ交通プラン』

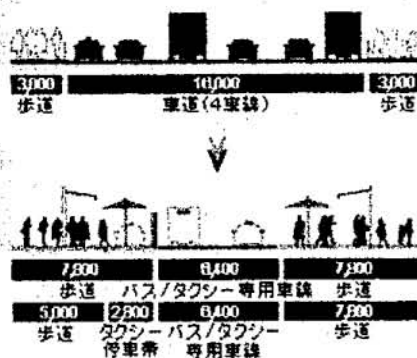
図Ⅲ-2-2 都心部来訪者の交通手段



（資料）京のアジェンダ21『エコ交通プラン』

それでは、このような現状に対するエコ交通プランをみてみよう。都心部交通の全体像として、まず河原町通や烏丸通などの大路は、現状の車道4車線を、流通車両の公共車両2車線にし、歩道を幅3mから8mまで広げ、「歩く暮らし」を主題に、新しい路面、照明、サイン、バス車線等を導入し前衛的な都市景観を作り出すことを目指す（図Ⅲ-2-3参照）。

図Ⅲ-2-3 車線改革イメージ図



（資料）前図に同じ



また、堺町通や六角通などの小路は、南北方向への車両横断禁止帯を設け、70%にもなる通過交通をなくし、歩行者が主役であることを感じさせる路面デザイン導入により、伝統的な京都の雰囲気復活させるとともに、中心地の遊休スペース活用や駐車場の転用による小規模の駐輪施設を数多く設置し、自転車を活かした新しい空間作りを目指すというものである。しかし、これだけの提案では単なるビジョンに過ぎない。そこで、京のアジェンダ21では全体像だけでなく公共交通・自転車・物流の3つの分野におけるタスクを示している。ここでは、これまでほとんど触れてこなかった自転車タスクについてみていこうと思う。

考えられている自転車利用プランとして、まず駐輪環境の整備が挙げられる。先にも述べたが中心部は圧倒的に駐輪場が不足している。そこで、現在京都市が策定しているTDM（交通需要管理）施策を基本に都心部のクルマ利用を抑制し、現在の駐車場を駐輪場に移行するということが考えられている。それでも、都心部における駐輪場の確保は難しいことから、道路へのデザインの美しい駐め方が工夫されることが求められる。駐輪場の確保という点では、商店街単位での整備や都市インフラとしての整備、さらには道路や河川などの公共空間の有効駐輪利用というものが必要とされる。次に、ロードシェアリングが挙げられる。京都市の道は古い都市だけに、幅員が狭い。そのようななか、自動車がそれらの道をほとんど占領している。そこで、一様でない京都市の道をきちんとランク付けし、特に歩行者と自転車が喧嘩しないよう、歩道と自転車道を完全分離し安全な街をつくっていく。また、これは都心部に限らずある程度スピードを出しても自転車が走行できる専用道を堀川通や五条通などの大通りに設置することも考えられている。そして、これらの整備とともに自動車利用の観光客を自転車にシフトさせていくために、鉄道駅やレンタサイクル店などの観光レンタサイクル拠点の整備や、自転車利用可能なホテル・駐輪場の設置されている観光地の開拓を行うことで観光レンタサイクルシステムの構築を図っていくことまで考えられている。私は、普段から自転車で京都市内をまわっている。現時点では、自転車が走りやすい環境は整備されてはいないが、それでも自転車で移動することが便利であると感じている。この自転

車タスクは、私が思うに、未来像としてはかなり完璧なのではないのかと思う。しかし、これは考えられているだけであって、実際に実行へ移そうという気配もなくこれでは意味がないと感じる。京のアジェンダ21では、2002年度に計7回「京都の公共交通の未来を創る市民フォーラム」を開催した。私も1回参加させていただいたのだが、京都市以外の成功例などを引用したりして、とても内容は濃いものであったと思う。しかし、参加者は30名程度であり、この人数で正直市民フォーラムと呼べるのか疑問すら感じた。議論内容は、とても充実しているのであるから、より一層多くの市民に訴えかけて、それこそ1,000人単位で開催したり、地区ごとに開催したりして市民を動かすことができれば、これらの政策が実現に近づいていくのではないかと勝手ながら思った。

### 【3】 5,000万人観光都市京都市の交通体系の展望

これまで京都市の交通政策について様々な角度から見てきたが、ここでは観光都市京都市が観光客と市民の両方から愛されるような都市になるにはどうしていったらいいのかについて述べようと思う。先にも触れたが、「京都市観光振興推進計画（おこしやすプラン21）」では観光客を5,000万人にすることを目的としている。しかし、これまで述べてきたように現状でさえ芳しくない交通状態が継続しているのであるから、今より年間で1,000万人も観光客が増えたら、京都市の現状の交通システムでは受入は不可能であることは誰でもわかることであろう。

現在の京都市において、道路の拡張などのハード面中心の政策では現在の状況を打開できないことは言うまでもない。今後、京都市が理想の交通システムを構築していく上で必要となってくるのは、逆にソフト面中心のシステム構築であるだろう。現在の京都市の芳しくない交通状態の原因は、狭い道と過剰なクルマであるのは自ずと見えてくる。この状況の打開策の一つとして道路の拡張・新設などハード面の整備は少なくとも必要であるが、今後はよりソフト面重視の政策に転換していくべきである。ここで、注目したいのがTDM（交通需要管理）施策とマルチモーダル施策である。先にも述べたように、京都市は、道路の骨格が平安京の碁盤目状の条坊地割であるため、狭い道も多く



十分な道路整備ができず、道路交通の円滑化をハード面（道路施設整備）で対応するのは、財源確保や施設整備に時間がかかりすぎるなどの問題が多く存在する。そこで、自動車交通の需給バランスを調節し、自動車から公共交通への転換を図ったり、既存施設の有効利用や自動車交通需要を空間的・時間的に分散させたりするなどのTDM施策が今後重要となってくると思う。しかし、ソフト面の施策だけでは当然限界がある。そのため、交通インフラの整備等とTDM施策を併せて複数の交通手段の連携を強化するマルチモーダル施策も重要となってきた<sup>9)</sup>。これらの施策は、すでに金沢市で導入されある程度の成功を収めている。また、先に少し触れたが、京都市は2003年2月に『京都市TDM施策総合計画』を策定している。近年では、京都市もソフト面の政策を重視するなど本格的に観光都市京都の交通システムについて本腰を入れて取り組むようになってきたかなと私は思っている。それでは、これより良い交通システムが構築されていくのかといえそうではない。京都市交通政策課やMKタクシーの方にお話を聞いて感じたのだが、京都市では語弊があるかもしれないが、市民の協力が全くといっていいほどないのではないかな。これまで挙げた行政・民間・NPOの政策のどれを実行するにしても市民の協力なしには実行できないことは言うまでもない。私が思うに、京都市民は交通問題に対する意識は各個人ある程度高いと思うし、関心がない市民でも現状の京都市の交通システムには満足はしていないであろう。また、本来の姿をつかめない中で自己の利益を考える余り全体の利益を追求しきれていないのも現状であろう。しかし、この状況は市民同士や市民と行政がしっかりと話し合うことで打開できると考える。全体の利益が最終的には自己の利益につながるものが市民に理解されれば、これらの交通政策は実行に移されるのではないだろうか。

そこで私が考えるのは、地区ごとによる政策の立案である。現在、交通政策を立案していく上では、京都市がイニシアティブをとっている。しかし、京都市の交通を考えていく上では、各区ないし各地区それぞれ大きな特徴をもっており、適した交通システムも異なってくる。そのため、上述した京のアジェンダ21のように地区を絞った政策を各地区で立案していったらよ

いのではないかなと思う。京都市は『京都市TDM施策総合計画』においては京都市を6つの地域に分けて政策を立案している。しかし、このくらいの区分けではまだ甘いのではないかなと思う。最低でも行政区ごとに分けていくべきなのではないだろうか。京都市は「京都市基本計画」を策定する際、「各区基本計画」を行政区ごとに策定させた経緯がある。そこで、それを活かし、行政区の権限を強化して、行政区ごとに交通政策を策定していく形にしたら良いのではないかな。市から区へと範囲が小さくなることで、住民との話し合いも行いやすくなり、また住民も身近なところから政策に参加できるようになり、住民主導型に近づくことが可能になるのではないかなと思う。

そこで、次節では、京都市で最も多くの観光客が訪れ、シーズンともなれば交通麻痺状態に陥るにもかかわらず、これまで述べてきたような具体的な施策が講じられていない東山地区を取り上げ、東山地区としての今後のあるべき姿について考察したいと思う。

#### 注

- 1) 京都市『京都市の都市計画』参照。
- 2) 京都市『京都市交通事業白書 平成13年度』参照。
- 3) 新交通管理システム協会  
<http://www.utms.or.jp/japanese/index.html>  
参照。
- 4) 1)と同じ。
- 5) 第10回嵐山交通対策研究会『平成14年度交通社会実験の実施報告について』参照。
- 6) 同上。
- 7) エムケイ株式会社『京都市の新交通体系』参照。
- 8) 京のアジェンダ21フォーラム『都心のエコ交通プラン』  
<http://www.jca.apc.org/ma21f/toshin/>参照。
- 9) 京都市交通政策課『京都市TDM施策総合計画（素案）』参照。

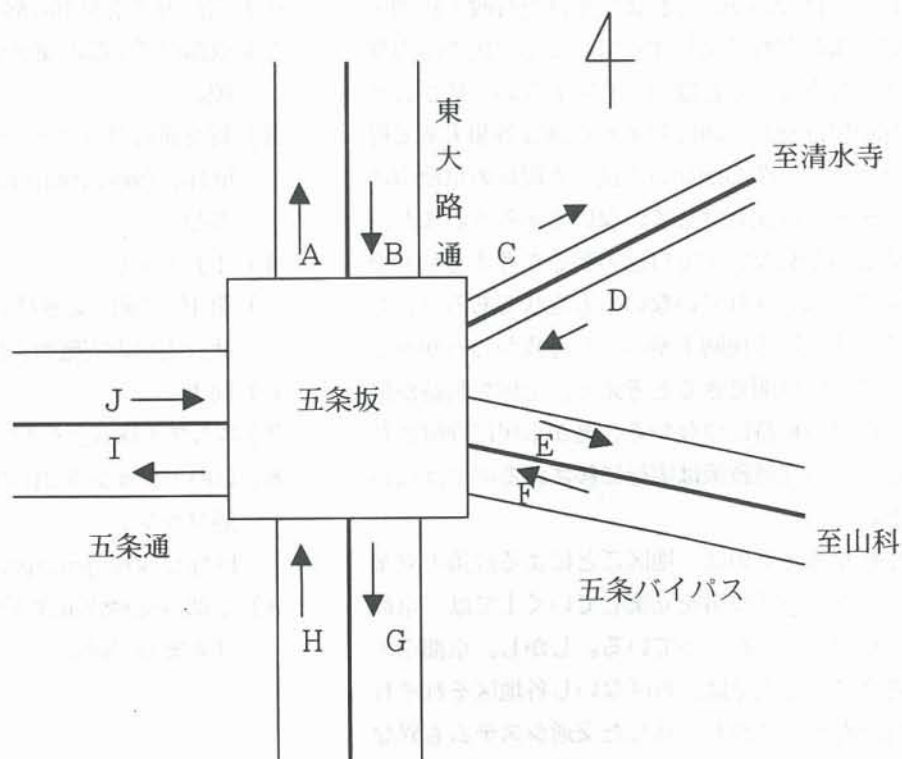
### 3節 東山五条界限におけるケーススタディ

東山五条は、清水寺などで有名な京都有数の観光地であり、観光シーズンには全国から多くの観光客が訪れる。そのせいか、観光シーズン中は周辺道路の渋滞が日常的に発生しており、大きな問題となっている。そのため、京都市長は昨年の嵐山における交通実験を受けて、東山五条においても同様の実験を行うことを示唆した（『京都新聞』2003年2月4日付）。しかし、東山五条における交通調査の蓄積は、その問題の大きさのわりにはほとんどない、というのが現状である。そこで、今回は東山五条を取り上げ、私たちが独自に調査することにした。この節では、これまでの流れを受け、特に東山五条界限における交通問題の現状を明らかにし、その問題の解決策の提案を試みることにする。

#### 〔1〕 東山五条交差点の特徴

東山五条とは、東大路通と五条通という2つの幹線道路の交差する地域を指している。大まかには図Ⅲ-3-1を参照してほしいが、いくつかの点を付け加えておく。まず、C、Dは1車線、Jは4車線で、残りは全て2車線である。ただし、Aは特殊で、始めの数メートルが1車線になっている。車両は基本的に、全ての地点から右折及び左折が可能であり、信号は縦の流れ、横の流れ（D以外）、Dの流れの繰り返しである。また、横断歩道は全ての道路にあり、歩行者の流れは、縦の流れ、横の流れの繰り返しである。なお、車両がDの流れをしているときは、歩行者はどの横断歩道も渡ることができない。以下の文章では以上のことを前提として話を進めていきたいと思う。

図Ⅲ-3-1 東山五条交差点略地図



(資料) 独自に作成

## 〔2〕 東山五条界限における交通問題の現状

### ①交通量調査からの考察

**a概要** 私たちは2002年11月に、2回にわたり、東山五条交差点にて交通量調査を行った。詳細は以下の通りである。ただし、第1回目は観光シーズン初期、第2回目は観光シーズン中であり、また、2回目の調査日においては嵐山でパークアンドライドが実施されていたということを付け加えておく。なおこの調査では、交通量のみならず、交通渋滞によってもたらされる現象についても多くを知ることができた。これらの事象についても述べることにする。

調査日時：第1回11月9日（土） 午前10時30分  
～午後4時45分

第2回11月17日（日） 午前10時30分  
～午後6時45分

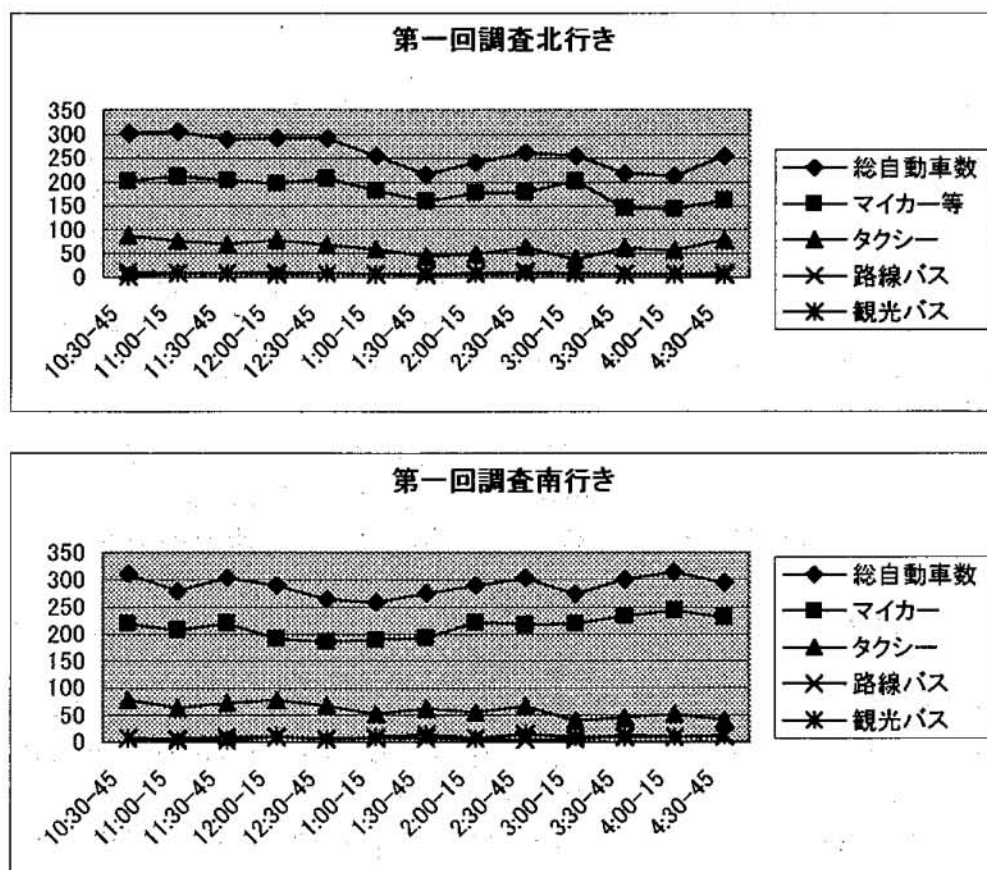
調査場所：東山五条交差点の北東角（北行き）と北西角（南行き）

調査対象：上記の場所を通った原動機付き自転車および自転車以外の車両

調査方法：15分間の調査と15分間の休憩を繰り返す  
調査区分：マイカー等（マイクロバス、トラック含む）、  
タクシー、路線バス、観光バス

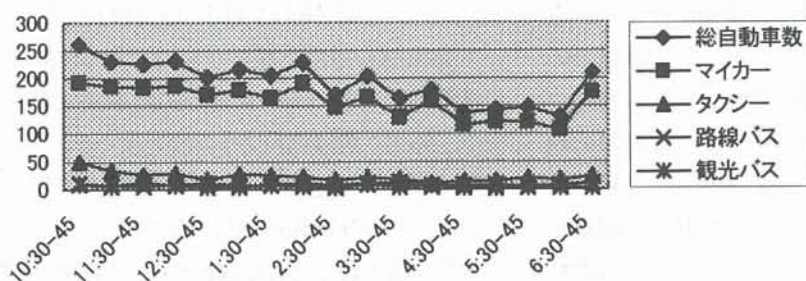
**b結果と分析** まず、2回にわたる結果を図Ⅲ-3-2に示した。以下では、これをふまえながら調査時の様子を述べ、結果を分析していくことにする。

図Ⅲ-3-2 東山五条交通量調査結果

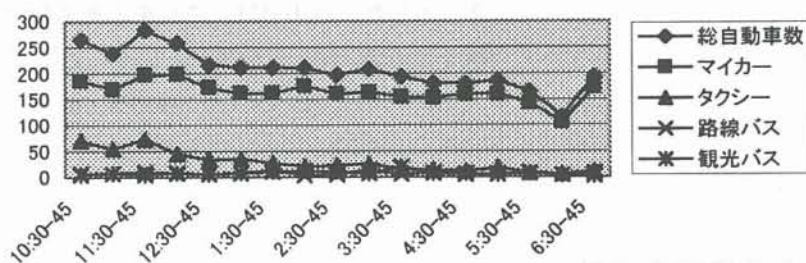




第二回調査北行き



第二回調査南行き



## 1) 第1回目結果

### ○1時間ごとの様子 (北行き)

10時～ 全体として交通量が多く、タクシーの量も多く感じられた。

11時～ 引き続き交通量が多い。また、歩行者が増加したため、横断歩道での混雑も目立つようになってきた。

12時～ 路線バスの流れがやや改善された。お昼時のためか、時間が経つにつれ歩行者が減少した。タクシーもその数が減りだした。

1時～ 再び歩行者が増加。また、交通量も多くなったため交差点は混雑。全体的に車が流れない状況となっていた。

2時～ 時間が経つにつれて車が流れる場面がみられるようになってきた。

3時～ 断続的に渋滞が発生していた。タクシーを待つ客の数が増加する場面もみられたが、その後は逆にタクシーが客待ちをする場面が目立った。

4時～ 全体的にスムーズな交通となった。バスの乗客の数も減少していた。

### ○1時間ごとの様子 (南行き)

10時～ まだ全体の交通が比較的スムーズであった。

11時～ 信号が青なのに車の流れがストップしてしまう場面がみられた。また、清水寺から帰ってくる車是他府県ナンバーのものも多くなってきた。

12時～ 交差点が混雑してきたため、全体の交通量が減少してきた。また、ここで交通整理を行う人が現れた。

1時～ 車の流れがスムーズになってきたが、清水寺方面に左折する車線が混雑していた。

2時～ 北行きよりも南行きのほうが車の流れは良かった。しかし、清水寺から帰る観光客が増加したようで、歩行者の数は増加。時間の経過とともにだんだん渋滞する場面もみられるようになった。

3時～ 北行きと比べて流れが悪くなってきた。清水寺方面へ左折しようとする車の列が渋滞を引き起こしているようだった。

4時～ 再び流れが良くなってきた。しかし、依然として清水方面に向かう車は多かった。

## 2) 第1回目分析

第1回目の調査は朝から雨が断続的に降り、気温も低い日に行われた。そのためか観光客の数は少なく、交通にもその影響が出たと考えられる。そうしたなかで、全体の交通量はというと、表からもわかるように、一日を通してあまり変化がみられなかった。つまり、完全に流れがストップしてしまうほどの大渋滞は、北行き・南行きともにそれほどみられないものの、全体的に緩やかな流れであったため、交差点を通過できる量は一日を通してあまり多くない数で推移していたと考えられるのである。次に、車両分類別の交通量の変化を見てみる。まずタクシーの場合、その割合は特に2時から3時にかけて減少していた。これは南行き方面で顕著であったが、3時以降は、タクシーを待つ客の増加に合わせるようにしてその数は増えていった。また、表からは読み取りにくいだが、観光バスは一日を通して比較的多くその姿が見られた。そして、それらのうちほとんどが清水寺行きのために交差点を通過したものであった。路線バスはあまりその数に変化がなかったが、混雑している時間帯は何台も一度にやってくるなど、常にスムーズな運行ができていないように感じた。その他マイカーなどについてはあるが、これは今回の調査では京都ナンバーのものが多くみられた。清水寺に向かう車には他府県ナンバーも多くみられたものの、全体としては京都ナンバーの車が多かったのも事実であると思う。

## 3) 第2回目結果

### ○1時間ごとの様子（北行き）

10時～ 観光バスが多く見られた。南側からタクシーが多く流れてくるものの、五条通りからはあまりその姿が見られない。特に清水寺方面への右折車を中心に混雑していた。

11時～ 依然として清水寺方面へ右折待ちの車が多い。また、歩行者の数も増加してきた。さらに、五条通りからの車はほとんど流れていなかった。早くもタクシーを待つ客の姿が目立ってきていた。

12時～ 五条通りからの車の流れは改善されない。タクシーの数は時間を追うごとにさらに減少してきた。清水寺方面への車は減少してきたが、今度は歩行者の数が増えてきた。

1時～ 交差点の中がかなり混み合ってきた。交差点

を北に抜けた部分は空いているのに、交差点が混雑しているために流れは改善されない。車が動かない場面のほうが多い。

2時～ 南から北へ抜ける流れは良くなってきた。しかし、清水寺方面へ右折する車と、交差点を通る歩行者の数が増加してきたため、交差点の中の状況はあまり変わらない。

3時～ 再び全体の流れが悪くなった。清水寺から帰ってくる観光客の数が多いため、車と歩行者との距離がどうしても近くなってしまう。タクシーはほとんど通らなくなってきた。

4時～ 交差点の中が非常に混み合い、交通が麻痺してしまっている状態。タクシーは依然として少ないままであった。

5時～ 清水寺方面へ向かう車の数が減少してきた。それに合わせ、車が流れる場面も断続的にみられる。また、ここでタクシーの数も増えはじめた。

6時～ 時間が経つごとに流れはスムーズになってきた。しかし、そうした流れが途切れる場面も断続的にみられた。

### ○1時間ごとの様子（南行き）

10時～ 前回調査時よりも他府県ナンバーの車が多い。交通整理の人が2人いるものの、歩行者、車ともにその数は多く、早くも交差点が混雑していた。交差点近くではタクシーが10台ほど待機していた。

11時～ 本格的に渋滞するようになった。とくに、清水寺に向かう車が混み合っていた。ここでは、先ほどとは逆に客がタクシーを待つ場面が見られるようになった。その一方、南向きのバスを利用する人はあまり多くなかった。また、バスが交差点の流れを止めてしまっていた。

12時～ 渋滞はまったく改善されない。道の真ん中で車が立ち往生してしまうために、混雑が続いているようであった。こうしたことから、全体の交通量、タクシーの数ともにダウンしてしまっている。さらに、観光客のタクシー待ちの状況も悪化していた。

1時～ 流れは一向に良くならない。

2時～ さらに交通量が減少してきた。観光バスの数は一定に保たれているものの、タクシーの数は少ないままである。タクシーを待つ人の姿も時折みられた。

3時～ 歩行者が増えてきたようであった。渋滞は依

然として続いており、南行きのバスを待つ人の数も増加してきた。

4時～ 車の流れは悪いままである。タクシーの数も減少が続いている。ちなみに、東大路の清水道から五条坂の間で渋滞に巻き込まれている車のうち、73%が他府県ナンバーの車であった。

5時～ 清水寺へ向かう車の数は減少してきた。しかし、断続的に車の流れが悪くなるため、交差点を通過する車の数は少ないままで推移している。

6時～ 再び清水寺へ向かう車が増加した。そのためか、流れは一日の中で最も悪くなってしまった。しかし、時間が経つと急に流れる場面もあった。

#### 4) 第2回目分析

前回と比べ、天気もよく、寒さに震えることもなかったため、朝から非常に交通量が多かった。さらに、清水寺を訪れる観光客の数も多く、一日を通して大変混雑している状況であった。つまり、北行き・南行きともに、正午を過ぎたところから総交通量が少ないままの状態が続いたのである。その中でも特に北行きの車の流れは悪かった。具体的には、**図Ⅲ-Ⅲ-1**というAの部分ではせっかく車がスムーズに流れている状況にあるにもかかわらず、交差点が混雑してしまうために、JやHといった交差点に入る前の段階で渋滞が発生してしまったのである。これは渋滞の原因が交差点にもあるということを示していると思われる。また、車両別でみると今回はタクシーの数が特に少なかった。例えば4時から5時にいたっては、その姿はほとんどみられなかったほどであった。これは、交差点が混雑することで、一度お客を乗せて出て行ったタクシーがなかなか帰ってこられないことに加え、もともとタクシーが東山五条を避けていた可能性もあると考えられる。また、観光バスは前回と同様に一日を通じてその数が多く見られた。このような大型車両が交差点の中でストップしてしまうことで、さらなる渋滞を発生させていることも考えられるのである。次に、路線バスであるが、これは一日を通じてあまり変化がなかった。しかし、南行きに関していえば、午前中の利用客は少ないものの、午後は大幅に増大することなどが明らかになった。また、こうした路線バスが**図Ⅲ-3-1**というBの部分にあるバス停に停まることで、後続車との関係で渋滞が発生した場面がみられたのも事実であ

った。次にマイカーであるが、今回の調査では前回以上に他府県ナンバーのものがみかけられた。これは、観光シーズンにおけるマイカー需要の増大からくるものであると考えられる。ただ、当日行われていた嵐山でのパークアンドライドとの関係ははっきりしなかった。しかしながら、こうした車両のうちのいくらかが清水寺方面へ向かい、右左折問わず交差点の中で立ち往生してしまうことで、すべての流れが分断されてしまうというメカニズムは非常に多く観察された。先ほどのバスの流れが分断されることと合わせて考えると、そうした車の流れを止める動きが渋滞を発生させる原因になることが、今回の調査で明らかになったのである。

#### ②アンケート調査からの考察

**a概要** 私たちは、以上の交通量調査に加えて、住民向けの独自アンケートおよび街頭アンケートを行った。まず、住民アンケートであるが、これは東山五条を中心とした地域にアンケートを配布し、後日郵送で返答していただくという方法で行った。実施時期は12月中旬で、520世帯に渡りアンケートをお願いした。東大路通りより西側で240世帯、東側に280世帯という割合で配布した。最終的な回答総数は170件であった。また、街頭アンケートは第2回目の交通量調査と同日(11月17日)に行った。主に、東山五条の交差点近辺でタクシー待ちやバス待ちをしていた方に直接アンケートをさせていただく方法をとった。こちらで得られた回答数は全部で20であった。なお、今回の調査にあたり、このように多くの方が協力してくださったことに対して、この場を借りてお礼を申し上げる。

**b住民アンケート結果および分析** はじめに、回答していただいた方自身に関するデータを、平成12年度に実施された国勢調査での東山区における結果と共に、**表Ⅲ-3-1**、**表Ⅲ-3-2**および**表Ⅲ-3-3**で示した。これを見るとわかるように、アンケートに回答してくださった方の年齢層が高いことが明らかとなった。また、国勢調査の結果からもわかるように、東山区内の住民の年齢層自体も高いことがわかる。このことから、東山地域における住民の中心を構成し、交通問題に対する意識の高い層が、そうした比較的高齢な方たちであると考えられるのである。また、居住地域に関する結果からみて、東山における交通問題は、そ



の地域に住む人々全体が関わるものであるということが改めて浮き彫りになったと思う。つまり、東山地域一帯の人々が交通問題に対してなんらかの意識を持っていると思われるのである。

表Ⅲ-3-1

①アンケート回答者の男女比

|       | 人数  | %     |
|-------|-----|-------|
| 男性    | 92  | 54.1  |
| 女性    | 78  | 45.9  |
| サンプル数 | 170 | 100.0 |

②アンケート回答者の年齢層

|       | 人数  | %     |
|-------|-----|-------|
| 20代未満 | 0   | 0     |
| 20代   | 8   | 4.7   |
| 30代   | 12  | 7.1   |
| 40代   | 20  | 11.8  |
| 50代   | 35  | 20.6  |
| 60代以上 | 94  | 55.3  |
| 無回答   | 1   | 0.6   |
| サンプル数 | 170 | 100.0 |

表Ⅲ-3-2

①東山地域住民の男女比

| 国勢調査 | 人数    | %     |
|------|-------|-------|
| 男性   | 18957 | 42.3  |
| 女性   | 25856 | 57.7  |
| 合計   | 44813 | 100.0 |

②東山地域住民の年齢層

| 国勢調査  | 人数    | %     |
|-------|-------|-------|
| 20代未満 | 6819  | 15.2  |
| 20代   | 7967  | 17.8  |
| 30代   | 4545  | 10.1  |
| 40代   | 4394  | 9.8   |
| 50代   | 6632  | 14.8  |
| 60代以上 | 14442 | 32.2  |
| 不詳    | 14    | 0     |
| 合計    | 44813 | 100.0 |

(資料) 平成12年度国勢調査結果

表Ⅲ-3-3

①アンケート回答者の居住地域

|       | 人数  | %     |
|-------|-----|-------|
| 清水寺周辺 | 72  | 42.4  |
| 高大寺周辺 | 33  | 19.4  |
| 東山通西側 | 48  | 28.2  |
| 無回答   | 17  | 10.0  |
| サンプル数 | 170 | 100.0 |

②アンケート回答者の職業

|           | 人数  | %     |
|-----------|-----|-------|
| 学生        | 4   | 2.4   |
| パート・アルバイト | 3   | 1.8   |
| 会社員       | 17  | 10    |
| 公務員       | 3   | 1.8   |
| 事業経営者     | 65  | 38.2  |
| 専業主婦      | 25  | 14.7  |
| 無職        | 36  | 21.2  |
| その他       | 14  | 8.2   |
| 無回答       | 3   | 1.8   |
| サンプル数     | 170 | 100.0 |

次に職業についてであるが、自営業をされている方が多いことが今回のアンケートで示されることとなった。また、その経営規模は、比較的小規模なものであることが表Ⅲ-3-4でわかると思う。さらに興味深いのはその従業員の交通手段である。図Ⅲ-3-3は、アンケート回答者のうち、事業経営者であると答えてくださった方に聞いた質問の結果で表した図である。これを見ると、バスや徒歩で通勤する人の数と、自動車やバイクで通勤する人の数がおおよそ同じであることがわかる。こうした結果から、東山に通勤してくる車ばかりが渋滞の原因となっているとは限らないと考えることができるのではないだろうか。だが、地域住民の普段の交通手段としては、自動車やバイクが利用される機会も多いようである。これは、次に示した図Ⅲ-3-4で明らかとなっている。また、これをさらに詳しくみるとバスや自転車、徒歩で出かけるというケースも多くみられた。つまり、仕事やその他の用事で遠くまで出かけるときはバスや車を、買い物など近く

ですむ用事は徒歩や自転車で、というパターンが多いのではないかと考えられるのである。なお、阪急や地下鉄といった近くに駅のない交通機関の利用は少なかった。

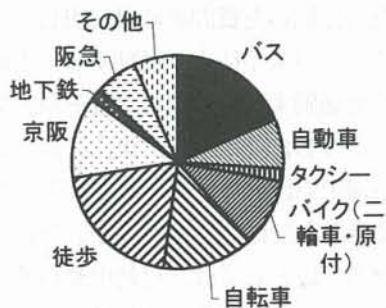
表Ⅲ-3-4  
①事業経営者の事業形態

|            | 人数 | %    |
|------------|----|------|
| 土産物屋       | 10 | 15.4 |
| 土産物屋以外の小売店 | 12 | 18.5 |
| 飲食業        | 15 | 23.1 |
| その他        | 25 | 38.5 |
| 無回答        | 3  | 4.6  |
| サンプル数      | 65 | 100  |

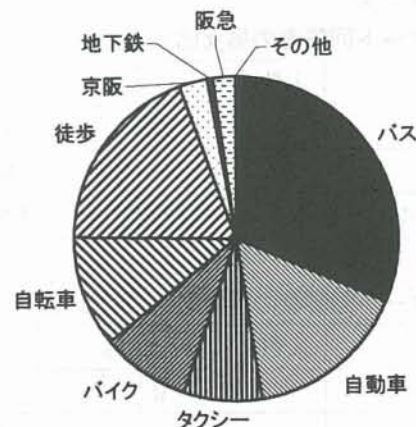
②従業員数

| 従業員   | 回答数 | %    |
|-------|-----|------|
| 5人未満  | 45  | 69.2 |
| 5～10人 | 9   | 13.8 |
| 11人以上 | 4   | 6.2  |
| 無回答   | 7   | 10.8 |
| サンプル数 | 65  | 100  |

図Ⅲ-3-3 従業員の交通手段 (n=107)



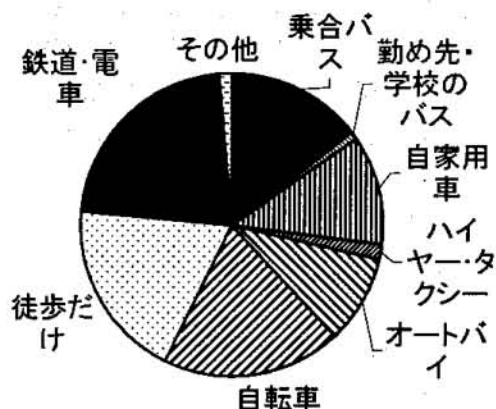
図Ⅲ-3-4 日常生活において利用交通手段する交通手段 (n=170)



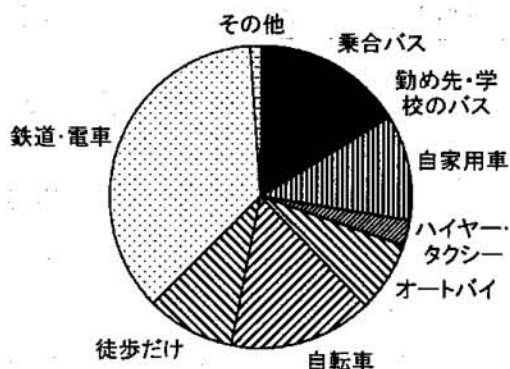
また、今回の独自アンケートとの比較を行うために、平成12年度に行われた国勢調査の東山区内のデータを図Ⅲ-3-5で示した。これは、東山区内に居住する人と、他から通勤・通学のために東山区にやってくる人の利用交通機関をそれぞれ表したものである。これをみると、まず今回のアンケートと比べ、地域に住む人々のバスの利用率に違いがみられる。これは、独自アンケートにおいては日常生活に利用する交通機関を聞いたのに対し、国勢調査では通勤や通学時に使う交通機関に関して質問されていること、また、独自アンケートは特に東大路通から近い住民に対し行ったものであることなどが影響して生じた違いであると考えられる。次に従業員の利用交通機関に関する部分であるが、こちらは国勢調査よりも独自アンケートのほうが徒歩という回答割合が多かったことが特徴的である。これは、国勢調査には通学者も含まれていることや、独自アンケートに協力していただいた方に小・中規模経営事業者が多かったことが関係しているのではないだろうか。以上を考慮しても、今回問題となっている、自動車あるいはバイクの利用割合などについては両者を比較しても大きな差はないと思われるのである。

図Ⅲ-3-5 東山区内における 15 歳以上自宅外就業者数・通学者数

①常住地による 15 歳以上自宅外就業者・通学者数 (n=20906)



②従業地・通学地による 15 歳以上自宅外就業者・通学者数 (n=36986)



(資料) 平成 12 年度国勢調査結果

次に、京都の観光に関する結果について表Ⅲ-3-5、図Ⅲ-3-6で示した。アンケートの方法としては、まず住民自身が観光をするのかどうかを質問し、その上で観光すると答えた方にその内容を聞くという

形で行った。この結果を見てみると、その主な観光パターンは、遠出をせず、近隣の寺社仏閣に参詣する程度であることがわかる。その際に使う交通手段の結果と合わせて考えると、普段の観光とはそうした徒歩や自転車での散歩などであり、シーズンになると嵐山方面などへ車ででかける場合もある、というような生活パターンが見えてくる。

表Ⅲ-3-5

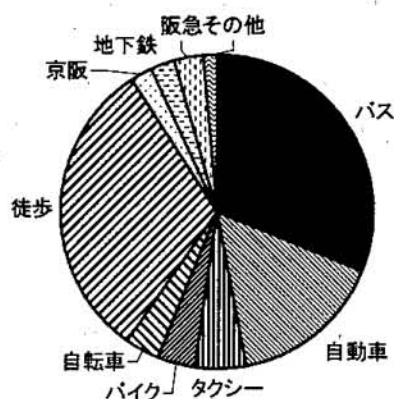
①地域住民の観光活動の有無

|     | 人数  | %     |
|-----|-----|-------|
| あり  | 71  | 41.8  |
| なし  | 96  | 56.5  |
| 無回答 | 3   | 1.8   |
| 合計  | 170 | 100.0 |

②地域住民の観光場所<上位 2 つまで>

|        | 人数  | %     |
|--------|-----|-------|
| 御所周辺   | 6   | 5     |
| 清水寺周辺  | 46  | 38.3  |
| 銀閣寺周辺  | 16  | 13.3  |
| 金閣寺周辺  | 2   | 1.7   |
| 嵯峨嵐山周辺 | 21  | 17.5  |
| 大原周辺   | 7   | 5.8   |
| 伏見周辺   | 2   | 1.7   |
| その他    | 20  | 16.7  |
| 合計     | 120 | 100.0 |

図Ⅲ-3-6 東山住民が観光時に利用する交通手段 (n=71)





続いて、観光に対する意識についての回答結果を表Ⅲ-3-6で示した。まず、観光客の量であるが、シーズン中にアンケートを依頼したためか、全体的には観光客が多いと感じている人の数のほうが多かった。しかし、やはり観光客はこれからも増えて欲しい、あるいはこのままで良いと感じる人が多かったのも事実である。

表Ⅲ-3-6

①現在の観光客数に対する認識

|        | 人数  | %     |
|--------|-----|-------|
| 非常に多い  | 41  | 24.1  |
| 多い     | 59  | 34.7  |
| ちょうど良い | 37  | 21.8  |
| 少ない    | 31  | 18.2  |
| 無回答    | 2   | 1.2   |
| サンプル数  | 170 | 100.0 |

②今後の観光客数の推移に対する認識

|         | 人数  | %     |
|---------|-----|-------|
| 増えてほしい  | 63  | 37.1  |
| このままで良い | 63  | 37.1  |
| 減ってほしい  | 40  | 23.5  |
| 無回答     | 4   | 2.4   |
| サンプル数   | 170 | 100.0 |

また、この質問に関しては、さらに、観光産業関係者と、そうでない人に分けた結果を表Ⅲ-3-7で示した（今回のアンケートで事業経営者と回答くださった方のうち、土産物屋を含む小売店と飲食店経営者の方を観光産業関係者とした）。すると、やはり観光産業に関係する人々とそうでない人との間で現在の観光客数および将来の観光客数に対する認識が大きく違うことが明らかとなった。これは、自らの生活に観光が関わっているか否かで生じてしまう認識の違いであろう。やはり観光に関係する人たちはこれからも観光客は増えて欲しいという思いが非常に強かったのである。その一方で、観光と関わりの無い人たちの認識としては、現在においても観光客が多いといったものが多数派であった。しかし、そうした人たちも観光客が多いことが即ち今後の観光客の減少を望むことにはつながらないようである。これは、彼らのうち、これか

らは観光客が減って欲しいという人と、さらに増えて欲しいという人の数がほぼ同数ということからもうかがえることである。また、アンケートにも、京都という町を知ってもらうために観光客は減ってほしくないという意見が多くみられた。ただ、それと同時に、観光客のマナーの悪さを嘆く意見も多かったのである。つまり、これからも観光客を受入れようという姿勢は強いものの、その分、実生活で苦勞していることも多いということであろう。こうした部分に、観光都市に住む人ならではの思いが表れていると思われるのである。

表Ⅲ-3-7

①回答者カテゴリ別での現在の観光客数に対する認識

|        | 観光産業関係者  | 非観光産業関係者  |
|--------|----------|-----------|
| 非常に多い  | 5(13.9)  | 36(26.9)  |
| 多い     | 7(19.4)  | 52(38.8)  |
| ちょうど良い | 11(30.6) | 26(19.4)  |
| 少ない    | 13(36.1) | 18(13.4)  |
| 無回答    | 0(0)     | 2(1.5)    |
| サンプル数  | 36(100%) | 134(100%) |

②回答者カテゴリ別での今後の観光客数の推移に対する認識

|         | 観光産業関係者  | 非観光産業関係者  |
|---------|----------|-----------|
| 増えてほしい  | 23(63.9) | 40(29.9)  |
| このままで良い | 10(27.8) | 53(39.6)  |
| 減ってほしい  | 3(8.3)   | 37(27.6)  |
| 無回答     | 0(0)     | 4(3)      |
| サンプル数   | 36(100%) | 134(100%) |

次に、交通問題対策として代表的な手法に対しての認知度を表Ⅲ-3-8に示した。これをみると、アンケート配布時期に嵐山で交通実験が行われたことから、パークアンドライドに対する意識は高いことがわ

かる。ここからも観光都市に住む人々の意識の高さが感じられた。ただ、LRT（次世代型路面電車）に対しての認知度はまだ高いと呼べるものではなかった。

表Ⅲ-3-8

①パークアンドライドの認知度

|          | 人数  | %    |
|----------|-----|------|
| 知っている    | 105 | 61.8 |
| 聞いたことはある | 41  | 24.1 |
| 知らない     | 18  | 10.6 |
| 無回答      | 6   | 3.5  |
| サンプル数    | 170 | 100  |

②LRTの認知度

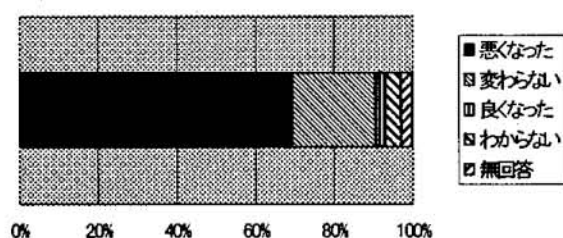
|          | 人数  | %    |
|----------|-----|------|
| 知っている    | 44  | 25.9 |
| 聞いたことはある | 44  | 25.9 |
| 知らない     | 74  | 43.5 |
| 無回答      | 8   | 4.7  |
| サンプル数    | 170 | 100  |

次に、東山地域全体の交通についての認識を図Ⅲ-3-9で示した。これをみると、東山地域の住民が、現在の交通に対して強い不満を持っていることが明白に示されている。また、それと同時になんらかの交通規制をかけてこうした問題を解決することに賛成するものが大部分を占めていることが明らかとなったのである。特に、普段の生活で車を使う上での不便さを嘆く意見も多く、他府県から来る車を規制してほしいという意見もみられた。また、その他の手段としては、地下鉄やLRTを新設するという方法や、今よりも道路や駐車場を広くするという案も望まれていることがわかった。しかし、実際の状況を考えると、こうしたハード面での解決策は難しいと思われる。そうした意味からも、住民はマイカーの乗り入れ規制を有効な手段として認識しているのではないだろうか。また、こちらの質問に関しても、先ほどと同様に、観光産業関係者と、そうでない人に分けた結果を表Ⅲ-3-9

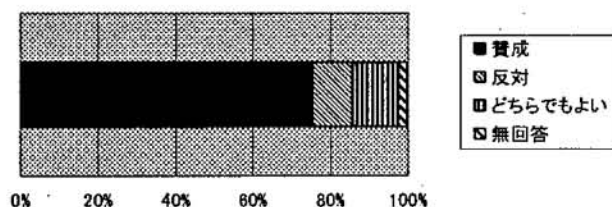
に示した。これをみると、その積極性に多少の違いはあるものの、やはり両者ともに、現在の東山地域での交通状態に対して、交通規制も視野にいれた策が必要であると考えていることが、改めて明らかとなった。

図Ⅲ-3-9 数年前と比較した現在の東山地域における交通状況

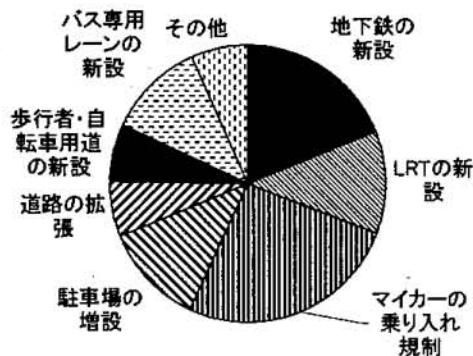
①過去と比較しての現在の東山通に対する認識



②東山地域での交通規制実施に対する見解



③住民が希望する交通システム



表Ⅲ-3-9

## ①回答者カテゴリー別の現在の東山通に対する認識

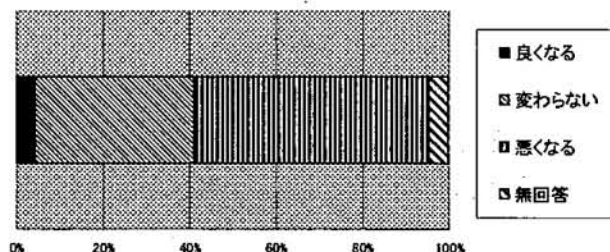
| 東山の交通 | 観光産業関係者  | 非観光産業関係者  |
|-------|----------|-----------|
| 悪くなった | 22(61.1) | 96(71.6)  |
| 変わらない | 10(27.8) | 26(19.4)  |
| 良くなった | 1(2.8)   | 3(2.2)    |
| わからない | 2(5.6)   | 5(3.7)    |
| 無回答   | 1(2.8)   | 4(3)      |
| サンプル数 | 36(100%) | 134(100%) |

最後に、京都の交通全体に対する回答結果を図Ⅲ-3-10に示した。これは以前にも述べたことだが、京都全体の交通に対しても、住民が何らかの改善策を希望しているということをこの結果が示していると考えられるのである。

## ②回答者カテゴリー別の東山地域での交通規制実施に対する見解

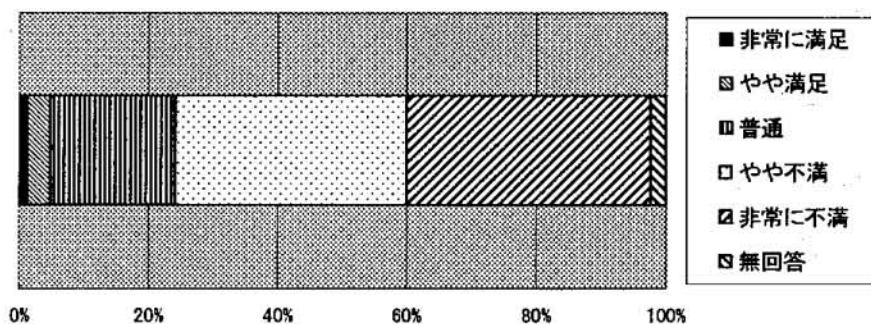
| 交通規制    | 観光産業関係者  | 非観光産業関係者  |
|---------|----------|-----------|
| 賛成      | 23(63.9) | 105(78.4) |
| 反対      | 7(19.4)  | 11(8.2)   |
| どちらでも良い | 5(14.7)  | 15(11.2)  |
| 無回答     | 1(2.8)   | 3(2.2)    |
| サンプル数   | 36(100%) | 134(100%) |

## ③今後の京都の交通に対する考え

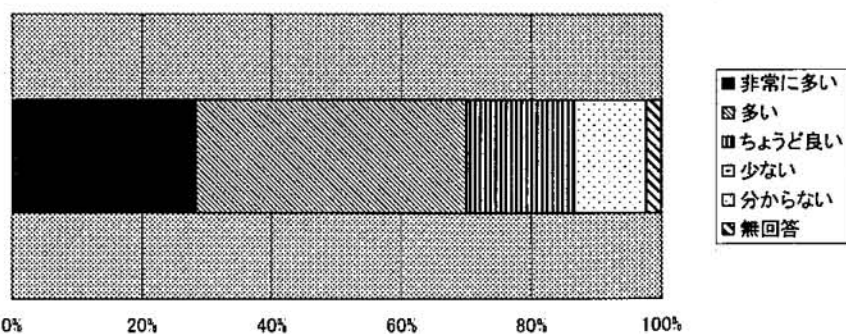


図Ⅲ-3-10

## ①京都全体の交通に対する意識



## ②京都全体のタクシーに関する認識





c街頭アンケート結果および分析 集計すると表Ⅲ-3-10のようになった。このことからみて、東山五条を訪れる人のうち、そのほとんどが観光で訪れていることが明らかとなった。その一方で、パークアンドライドなど、交通対策に対する認識は低かったのが特徴的であった。

表Ⅲ-3-10

①東山への訪問理由

|       | 人数 | %   |
|-------|----|-----|
| 観光    | 15 | 75  |
| 観光以外  | 5  | 25  |
| サンプル数 | 20 | 100 |

②パークアンドライドの認知度

|          | 人数 | %  |
|----------|----|----|
| 知っている    | 2  | 10 |
| 聞いたことはある | 5  | 25 |
| 知らない     | 13 | 65 |

③当日(11/17)行われていた嵐山でのP&R実験の認知度

|       | 人数 | %  |
|-------|----|----|
| 知っている | 2  | 10 |
| 知らない  | 18 | 90 |

(資料)独自の街頭アンケート結果

③駐車場調査からの考察

a概要 私たちは清水寺近辺の駐車場について2003年2月上旬に調査した。これは、直接現地に赴いて駐車場を確認し、各駐車場の管理者などにお話を伺うという形で行ったものである。

b調査結果および分析 今回の調査で、清水寺の周辺には市営の駐車場が1ヶ所と、民営駐車場が4ヶ所あることが確認された。このうち、市営駐車場はこの中で最も規模の大きいものであり、バスだけでも60台から70台ほど駐車できるスペースがあった。ただ、職員によるとシーズン中はバスとタクシーの駐車が優先されるため、その時期、一般車両はほとんど駐車できな

いということであった。

また民営駐車場の中で規模の大きかったものは清水坂のふもとにある駐車場(京都陶磁器会館駐車場)である。ここには145台のスペースがあったが、そのうち95台は月極契約によるものだという。また、管理人のお話によると、シーズン中は朝早い時点で満車になってしまう状態だということだった。他に、市営駐車場の裏側に位置する場所には17台分のスペースがある駐車場(清水道パーキング)があった。しかし、細い道を越えたところにある、ややわかりにくい駐車場であるため、観光で訪れた人が見つけるのは難しいと思われる。

そして残りの二ヶ所は、茶わん坂と呼ばれる坂にある駐車場である。一つは坂の中腹にあったが、一般向けの駐車スペースは3台しかなかった。もう一つは坂の一番上の部分にある駐車場である。これは65台分のスペースを持つ比較的大きなものであったが、私たちが以前清水寺の夜間拝観に訪れた際、茶わん坂は車両通行止めであったことを考慮すると、この駐車場はシーズン中に利用できない場合もあると考えられる。

以上をまとめると、清水寺の付近で一般の観光客が駐車することのできるスペースが十分であるとは考えにくい。これがシーズン中ともなると、その状況はより厳しいものとなることは当然予想できると思われるのである。

④東山五条界隈における現状と問題点 ここでは、東山五条界隈における現在の状況と問題点を考えてみたい。まずは、駐車場の不足である。先ほどの調査からもわかるように、マイカーで訪れる観光客に対して、十分な駐車スペースが確保されていないと言える。また、同時にそうした観光客に対して提供されるべき情報の不足もあると思われる。案内標識などはほとんど見られず、調査時も駐車場やバス乗り場の場所を聞かれることが幾度かあった。さらに、駐車場の状況を示す標識もほとんどみられなかった。そのため、特にシーズン中は清水坂にはほとんど駐車スペースがないにもかかわらず、車が次々と清水坂へ向かってしまう。そして結果として、車の流れが滞ってしまう状況がみられたのである。こうした事態は、マイカーで観光にきている人に対し、事前に情報を与えることである程度防げるのではないだろうか。また、そう

することで交差点に対する負荷も軽減されることが考えられる。

次に、東山五条の交差点において顕著であったことは、車の流れの悪さである。これは、清水寺へ向かう歩行者の列が車の流れをさえぎることに加え、各方面から清水寺へ向かう車が交差点の中で立ち往生してしまうこと、また、**図Ⅲ-3-1**におけるAの部分においては一車線に減少している場所が一部にだけあることや、清水寺へ向かうC、Dの道がともに細い一車線であることなど、交差点付近の道幅がもともと狭いという事実が合わさって発生するものと考えられる。こうしたことから、この交差点においては車が流れる絶対量の上限が低いレベルにとどまるために、渋滞が生み出されるメカニズムがあると思われるのである。さらにまた、**図Ⅲ-3-1**のHからEに抜ける車と、BからGに流れる車との間で車の流れが分断される現象も多く見られた。これは、最近になってHからEへの右折が認められるようになったために発生した問題であると思われるが、こうした事実も交差点付近の渋滞発生に影響していると考えられる。さらに、先ほどの調査分析でも明らかなように、清水寺方面へ向かおうとする車が交差点の中で止まってしまうという状況も見られた。以上のような例から、右左折する車と直進車との間で生まれるロスが、東山での渋滞に関係する大きな原因であることが明らかとなったのである。また、こうした渋滞のためか、タクシーの流れもあまり良くなかった。そのため、タクシーとそれを待つ客との兼ね合いが時間によってばらばらで、うまくバランスがとれていないようであったことも加えて述べておく。

こうした事実に対し、住民は強く対策を望んでいることはアンケート結果より明らかである。つまり、観光産業に関係している人とそうでない人との間には、観光客の数に対する認識の違いこそはあるものの、東山地域の交通問題を何とかしたいという気持ちは両者が共通して持っていることが言えると思われる。こうした気持ちでもって問題解決に臨んだ場合、住民自身も何らかの手段で協力する場面がこれから出てくると考えられる。

今回の調査を通じて、以上のような点が明らかとなった。こうした事実をふまえ、次項ではそのための解

決法について考察してみたい。

### 〔3〕 東山五条界限における交通問題改善策の提案

以上の問題を受けて、ここでは具体的な改善策の提案を試みる。より判りやすいものにするため、提案は、現状の問題点をハード面（インフラ）とソフト面に分け、それぞれについて解決策を示していくという形で行う。なお、提案に当って私は、現時点での現実性・実現可能性（今、何ができるのか）を最も重視した。そのため、ある意味で理想的な解決策については、否定的な見解を述べている。しかし、理想を否定するつもりは全くない。その点はご理解頂きたいと思う。

①ハード面 ハード面、つまり、インフラストラクチュアに関する問題は、次の3つに整理することができる。つまり、駐車場が不足している、道幅が狭い、鉄道が走っていない、ということである。そして、これらの問題はそれぞれ、駐車場を増やす、道幅を広げる、地下鉄やLRTを走らせる、ことで解決ができる。この解決策は非常に単純で、これ以上も以下もない。しかし、単純ではあるものの、実現可能性を考えると、非常に難しいと言わざるを得ない。理由は、資金の不足、そして土地の不足である。前者については、京都市の財政状況をみれば明らかで、後者については、所有する土地を手放す人がいるかどうかを考えれば明らかである。確かに、地下鉄や高架道路、地下駐車場の整備、という方法を探れば、土地の問題をクリアできる。そこに、市の財政がいずれ豊かになる、という仮定を加えれば、長期的な実現可能性はある。しかし、これはいつ実現するだろうか。より現実的に考えると、今、私たちにできることではない。つまり、ハード面からの問題解決へのアプローチは、現状では、現実的に不可能なのである。

②ソフト面 では次に、ソフト面について考えたい。これに関する問題は2つに整理できる。つまり、交通情報が不足している、交通の流れが悪い、というものである。そして、これらを解決するための方法は、情報の提供や交通規制、交通システムの変更などが考えられるが、ハード面での解決に比べて、お金がかからず、土地の問題もない。つまり、実現可能性が比較的高いと言える。ただ、住民等の反対が起こる可能性、法的に不可能な可能性は未だに残されるので、その点も考慮した上で、実際に提案していきたいと思う。

### ③提案

**a 情報の提供** 情報提供の目的は2つある。1つ目は、事前の情報提供により、マイカーでの観光を防ぐ目的。2つ目は、マイカーでの観光を選択した観光客が、無駄な動きをすることを防ぐ目的である。まず前者については、嵐山の実験で行ったように、インターチェンジにおける情報提供を行い、マイカー観光のインセンティブを下げるという方法を採用。具体的には、インターチェンジにおいて、京都市内の渋滞情報を提供し、京阪など、他の交通機関を利用する場合の優位性を伝えることで、事前に市内へのマイカー流入を減らす。現在は、通信技術が発達しているため、常時東山五条の映像を流すなどということも、比較的低予算で実現できるのではないだろうか。この方法でマイカー流入数を減らした上で、次の方法を採用。すなわち、駐車場の満車情報や東山五条界隈の渋滞情報の発信である。この方法によって、ドライバーの無駄な動きを防ぎ、無駄に起こる渋滞を避けることができる。情報発信には、電光掲示板を始め、カーナビゲーションシステムや携帯電話の利用が考えられる。特に携帯電話を利用したサービスは、既に市バスで活用されており、新たに導入することは難しくはないはずである。

このように、情報発信によって渋滞を緩和することは、比較的可能性の高い方法ではないかと思われる。

**b マイカー規制** アンケート結果からわかるように、約75%の住民が交通規制に賛成している。そのため、観光シーズン中の交通規制、中でも要望の多いマイカー規制は実現性の高い方法であると考えられる。しかし、一口にマイカー規制と言っても、どの道路を規制するかによって、いくつかのタイプが考えられる。以下では、全ての道路における規制、部分的な規制に分けて考察したい。

まず、全ての道路におけるマイカー規制から考えたい。この場合、東山五条界隈には各種バス及びタクシーしか通らないことになり、車両数の減少から、東山五条界隈における交通渋滞は間違いなくなくなるであろう。しかしここで考えなければならないのは、他地域への影響である。東山五条は【1】で述べたように、幹線道路同士の交差点であり、中心道と言って差し支えない役割を果たしている。仮にこの交差点周辺で全面的な交通規制を行うとすれば、行き場を失った車両

が川端通や河原町通などへ流れ、その地域で渋滞を引き起こす可能性が高い。つまり、全面的な交通規制は、東山五条ではなく、京都市という視野から見ると、必ずしも問題の解決に繋がらないのである。

次に部分的なマイカー規制について考えたい。部分的にマイカー規制する場合、規制する道路によって、いくつかのパターンがある。つまり、東大路通規制、五条通規制、清水方面規制である。まず、東大路通規制だが、結論から言うと、実現性は低い。なぜならば、東大路通が幹線道路だからである。幹線道路を規制することによる他地域への影響については、先ほど述べた。同じ理由で、五条通規制も難しい。

では、清水方面へのマイカー規制はどうだろうか。私たちが行った調査によると、観光シーズンにこの方面へ入ったマイカーは、渋滞に巻き込まれ、さらに目的である清水寺参拝を果たせないまま、別の道を通って東大路通に戻ってくる。これは、この地域に十分な駐車場が用意されていないためである。このことを考えると、この方面へのマイカー進入は意味がないと言ってよいのではないだろうか。そして、この部分を規制すればいいのではないかというのが私の提案である。

渋滞時の車両の動きを見ると良くわかるが、図Ⅲ-3-1のC方面への流れは渋滞の大きな要因の一つである。まず、BからCへの左折が、Cの道幅が狭く、歩行者が多いことにより、非常に渋滞し、Bの左側車線を占領する。そうすると、BからC以外に進む車は、実質1車線しか使えない。さらに、H、JからもCへ進む車両があるため、Cの入り口付近で、自動車の列ができる。また、Dの流れもこれに拍車をかける。そうすると、J及びBからE、Gへの流れが分断され、大渋滞となってしまうのである。

以上のことから、清水方面（C、Dの流れ）を規制すると、Bから各方面への流れがよりスムーズになり、複合的に発生する渋滞の主要原因の一つが取り除かれる。つまり、渋滞が大幅に緩和されるのではないだろうか。なお規制は観光シーズンのみで、その際も近隣住民のマイカーや、観光バス、タクシー等は規制をしないこととする。これらの規制を行うことは、近隣住民、駐車場経営者、観光客にとって、あまり望ましくないからである。



**c システムの変更** 東山五条の渋滞をよく観察すると、JからAへの流れが全く動かないということに気付く。このため、五条通ではずっと西の方まで渋滞している。では、この原因は何だろうか。私たちの調査からは、Aの最初数メートルが1車線であること、JからAへの左折が、横方向に横断する歩行者に阻まれることが挙げられる。これら原因を取り除けば、渋滞はかなり緩和されるのではないだろうか。

では、具体的な方法を考えたい。①で述べたように、ハード面での対策は難しい。よって、1車線を2車線にすることも難しいだろう。そのためここでは、車両が「横方向に横断する歩行者に阻まれること」の解決策を考える。これは非常に単純で、歩行者を車両と分離してしまえばよい。例えば、京都駅前の交差点は、信号のシステムを変えることで、歩行者と車両の分離に成功している。この蓄積も生かして、東山五条交差点において同じことをすればよいのである。確かに問題はある。東山五条は京都駅と違い、オフシーズンにはあまり人通りがない。しかしこれは、観光シーズン中のみ、分離してしまえば解決する。もっと厄介な問題は、道路交通法である。詳しくは調べることができなかったが、京都市役所へのヒアリングによると「市と地元警察の協力が必要で、難しい」のだそうだ。また、第一あのややこしい信号を分離できるかどうかという、技術的な問題もある。

しかし、歩行者と車両の分離が成功すれば、JからAへの流れはかなりスムーズになるはずである。一度実験を行ってみる価値は十分にあるのではないだろうか。

**d バスの優遇** 私たちが行った住民アンケートでは、バスを増やして欲しい、バス専用レーンを設置して欲しいなどの意見が多数あった。確かにバスは、マイカー等に比べて輸送人数が多く、非常に効率のよい交通機関である。しかし、現状のまま新たにバスを増発したとしても、渋滞は悪化するが、緩和されることはない。バスの増発は、渋滞を緩和した後の対策である。また、バス専用レーンの実施については、それ自体がマイカー規制となるが、おそらく現状に設置したとしても、専用レーンをマイカーが走るという状況は避けられない。つまりこの2つの方法は、あくまでも公共交通機関への移行がスムーズに行える状態になった時

のもので、現在すぐに実施できる類のものではないのである。しかし、バスの動きをスムーズにするための方法はないわけではない。次の提案ではそれについても触れたいと思う。

**e その他** 渋滞の原因としては、バス停でのバスの停車も大きい。ここでは、これを解決する方法を考えたい。バス停の問題を解決するためには、新たにバス停を造る必要がある。つまり、新たな土地が必要である。東山五条交差点を見渡してみると、残念ながら候補として挙がる土地はない。ただ、唯一の例外として交差点の東側、大谷本廟の前にあるタクシープールが挙げられる。そこでは常にタクシーが10台ほどプールしている。この土地の所有者が誰かは調べられなかったが、もし、タクシー協会などの所有地でなければ、この場所に新たにバス停を作ることが考えられる。ここは車道と分離されているので、もし実現すれば、Bの流れがかなりスムーズになる。また、発進時に他の車両に邪魔されないため、バス自体の動きもスムーズになる。しかし、この場所を離れたタクシーが、車道に止まり始め、結局新たな渋滞要因になるかもしれない。そのためこの提案は、一つのアイデアとして述べるに留めたい。ただ、私たちの模擬交通実験によると、最も渋滞する時間帯には、タクシー数が大幅に減少し、タクシープールにはタクシーを待つお客さんの列ができるほどである。つまり、渋滞する時間帯のみ、バス停を移動するという方法も考えられる。この場合はもちろん、十分な情報提供が不可欠である。

**④現状と展望** 東山五条における交通渋滞は、京都市民であれば誰でも知っているほど有名で、界隈の住民にとっては非常に迷惑なことであろう。しかし、京都という街が観光客によって恩恵を受けていることは、おそらく事実である。その上でここでは、東山五条という観光地において、観光客と住民がともに納得できる交通体系とはどのようなものかを考え、いくつかの提案をした。以下では、現状の東山五条と改善後の東山五条について比較してみたい。

**a 現状** 毎年、春と秋の観光シーズン、全国各地から多くの観光客がこの地に訪れる。例年の通り、道は大渋滞をおこし、普段の何倍もの時間をかけてなお目的地ははるか遠い。さらに情報が不十分なため、多くの観光客は、無駄にも思える時間を費やしてマイカーで

観光する。さらに、この地を走るバスは動かない上に、常に観光客で満員である。車から排出される排気ガスは住環境を損ね、地球環境にも悪影響を及ぼす。高齢者や障害者は安心して道を歩くことすらできない。事故が起きても救急車は通れず、火災が起きても消防車は通れない。まさに住民にとっても、観光客にとっても望ましくない状態が現状であり、それを甘んじて受入れているのである。

**b改善後** 春と秋の観光シーズン、全国各地から多くの観光客が訪れることは変わらない。しかし、観光客には事前に情報が与えられ、渋滞を免れるという選択肢がある。マイカー観光をする観光客も、もはや無駄に清水寺方面に車を進めることはない。やはり情報が的確に提供されるからだ。さらに、車と歩行者の流れは分離され、車も歩行者もスムーズに移動することができる。高齢者や障害者も安心して道を歩くことができる。これらによって、交通はよりスムーズに流れ、無駄に排出される排気ガスが減り、生活環境は向上する。ここに至っては、バスの増発もあり得ることとなり、清水寺方面へのシャトルバスも運行される。そして、バス専用レーンに始まる公共交通機関への移行がよりスムーズに行われる。

**⑤まとめ** 交通問題とは非常に複雑で困難な問題である。その問題に対して多くの意見は、抜本的な解決策を望んでいる。つまり、LRT（次世代型路面電車）開通とP&R（パークアンドライド）、地下鉄開通、駐車場増設や道幅の拡張などである。確かに最終的にはそれを実施する必要があるのかもしれない。特にLRTとP&Rは非常に注目される交通体系であり、海外での成功事例も多く聞く。しかし、今回の報告では、このような解決策をとらなかった。今、学生である私がこの報告書を使って提案したところで、全く意味がないほど大きな解決策だからである。そして私たちができる範囲で以上のような提案をした。それは一見すれば非常に細かい提案であり、もちろん抜本的な解決策ではない。しかし細かいとは言え、現状よりも問題を緩和することは十分にできるものである。さらに、将来の抜本的な解決策への道筋となる。比較的簡単なことからはじめ、将来の大きな潮流への道筋を作り出すことがこの報告の目的なのである。そして実際の行動にあたって住民は、受け身ではなく能動的であるこ

とが望まれる。ヨーロッパの各地で、新しい交通体系が出来上がり、成功しているのは、そこに住む市民が積極的に動くからではないだろうか。だとすれば、それを望むには、自ら動く必要があることは言うまでもない。自ら動き、実験が必要なものは実験を行い、よりよい地域を作り出していく。これからの地域はこうあるのが望ましいだろう。

## IV 財政から考える京都再生

### 1節 京都市の財政の現状

まず、京都市の財政の現状と他都市との比較について見ていこうと思う。

#### 〔1〕 京都市の歳出入

1999年度の実質収支は約4億円もの赤字であったが、2000年度は6億6百万円もの黒字となった。歳出面で経費の節約に努めたことなどが、こういう結果につながったのだが、現状は基金を約60億円も取り崩すことで、歳入の不足分を何とか補っているのである。

表Ⅳ-1-1 決算額の状況(一般会計)

|        | 歳入総額    | 歳出総額    | 形式支出   | 実質収支 | 単年度収支  |
|--------|---------|---------|--------|------|--------|
| 1999年度 | 748,403 | 736,383 | 12,020 | -395 | -1,062 |
| 2000年度 | 710,487 | 697,532 | 12,955 | 666  | 1,061  |

(資料)京都市理財局『京都市財政のあらまし』各年版(1節の表はすべて同書による)

①歳入 2000年度の一般会計における歳入決算を見ていくと、市税収入が、市税収入個人分、固定資産税、都市計画税などの落ち込みにより、対前年比3.1%減となり、3年連続で前年度を下回っている。また、市の自主財源が前年を下回り、依存財源も府税交付金や地方交付税などが増になったものの、国庫支出金などの減少により前年度を下回った。

②歳出 歳出決算を見ていくと、公債費を除く各経費が減少。歳出決算全体では2年連続で前年度を下回ることとなった。

#### 〔2〕 他都市との比較

ここでは京都市の財政と他の政令指定都市を比較検証することにする。

##### ①歳入

a財政力指数 京都市の財政力指数は0.673で、これは基本的な歳出に対して市税などの歳入が不足気味であることを示している。全国12の政令指定都市の中で財政力指数は下から3番目となっている(表Ⅳ-1-2参照)。

b自主財源比率 京都市の自主財源比率は52.4%で、これも政令指定都市のうち下から3番目となっている。よって国からの資金や市債に頼る割合が高いことがわかる(表Ⅳ-1-3参照)。

c市税収入 京都市は基本的な歳入と歳出のバランスがうまく取れているとはいえない状態である。そこで財政力指数と自主財源比率の双方に共通する市税収入をみていくと不況の影響を受け、全国的に市町村の税収は落ち込んでいるが、特に京都市の落ち込み方は激しくなっている(表Ⅳ-1-4参照)。市税の大きな柱の一つである固定資産税は、個人や法人の所得に対する税である市民税に比べ、景気の影響を受けにくく安定した収入を見込める。しかし、京都市内には国有林などの税の対象とならない土地が多い上に、土地では山林や田畑、建物では古い木造建築など税額の低いものが多いため、固定資産税の収入額は、他の政令指定都市に比べ、元々少ないという事情がある。

表Ⅳ-1-2 政令指定都市の財政力指数(2000年)

|    | 京都    | 札幌    | 仙台    | 千葉    | 川崎    | 横浜    | 名古屋   | 大阪    | 神戸    | 広島    | 北九州   | 福岡    |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 指数 | 0.673 | 0.643 | 0.823 | 0.951 | 0.941 | 0.888 | 0.912 | 0.923 | 0.708 | 0.754 | 0.618 | 0.735 |

表Ⅳ-1-3

政令指定都市の自主財源比率(2000年)

|        | 京都    | 他都市平均 | 札幌    | 仙台    | 千葉    | 川崎    | 横浜    | 名古屋   | 大阪    | 神戸    | 広島    | 北九州   | 福岡    |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 自主財源比率 | 52.4% | 59.4% | 51.0% | 58.1% | 62.7% | 64.4% | 65.7% | 65.2% | 62.4% | 58.0% | 53.9% | 45.0% | 54.3% |
| その他    | 47.6% | 40.6% | 49.0% | 41.9% | 37.3% | 35.6% | 34.3% | 34.8% | 37.6% | 42.0% | 46.1% | 55.0% | 45.7% |



表Ⅳ-1-4 京都市と全国市町村などの税収入の推移

(1997年を100とした指数)

|            | 1997年 | 1998年 | 1999年 | 2000年 | 2001年 | 2002年 |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 京都市        | 100   | 99.2  | 95.5  | 92.6  | 93.1  | 88.4  |
| 市町村などの全国統計 | 100   | 99.2  | 96.7  | 96.7  | 98.3  | 94.8  |

表Ⅳ-1-5 市民一人当りの市税収入(2000年)

|       | 京都市      | 他指定都市平均  |
|-------|----------|----------|
| 市民税   | ¥68,877  | ¥79,882  |
| 固定資産税 | ¥72,299  | ¥87,198  |
| その他   | ¥30,284  | ¥33,548  |
| 合計    | ¥171,460 | ¥200,628 |

表Ⅳ-1-6

## ①市民一人当りの地方交付税の推移

|                     | 1991年   | 1992年   | 1993年   | 1994年   | 1995年   | 1996年   | 1997年   | 1998年   | 1999年   | 2000年   |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 市民一人当りの地方交付税(京都市)   | ¥33,497 | ¥46,228 | ¥47,151 | ¥55,475 | ¥58,665 | ¥65,867 | ¥65,256 | ¥66,986 | ¥74,689 | ¥78,216 |
| 市民一人当りの地方交付税(他都市平均) | ¥19,620 | ¥22,963 | ¥20,005 | ¥21,951 | ¥24,311 | ¥28,726 | ¥30,446 | ¥31,882 | ¥40,374 | ¥44,013 |

## ②歳入に占める地方交付税の割合

|                       | 1991年 | 1992年 | 1993年 | 1994年 | 1995年 | 1996年 | 1997年 | 1998年 | 1999年 | 2000年 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 歳入に占める地方交付税の割合(京都市)   | 8.0%  | 9.9%  | 10.0% | 11.7% | 12.0% | 13.4% | 13.8% | 12.9% | 14.5% | 16.4% |
| 歳入に占める地方交付税の割合(他都市平均) | 4.4%  | 4.8%  | 3.9%  | 4.3%  | 4.2%  | 5.1%  | 5.7%  | 5.9%  | 7.4%  | 8.6%  |

表Ⅳ-1-7

## 政令指定都市の経常収支比率(2000年)

|    | 京都    | 札幌    | 仙台    | 千葉    | 川崎    | 横浜    | 名古屋   | 大阪    | 神戸    | 広島    | 北九州   | 福岡    |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 比率 | 92.6% | 83.6% | 83.2% | 90.2% | 84.6% | 84.1% | 89.9% | 99.8% | 97.7% | 89.5% | 82.4% | 85.1% |

表Ⅳ-1-8

## 政令指定都市の義務的経費の比率(2000年)

|    | 京都    | 札幌    | 仙台    | 千葉    | 川崎    | 横浜    | 名古屋   | 大阪    | 神戸    | 広島    | 北九州   | 福岡    | 他都市平均 |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 比率 | 47.8% | 40.2% | 39.2% | 41.5% | 44.3% | 39.8% | 42.5% | 42.9% | 46.8% | 43.0% | 34.6% | 36.2% | 41.3% |

この結果、京都市の市民一人当たりの税収を他の政令指定都市の平均と比べてみると、固定資産税収入については約1万5千円、市税収入全体については約2万9千円も少なくなっており、このために歳入と歳出のバランスがとりにくくなっている(表Ⅳ-1-5参照)。市税収入減少の一方、地方交付税の収入額や歳入に占める割合が大きくなっている(表Ⅳ-1-6参照)。

## ②歳出

**a 経常収支比率** 歳出のゆとりを示す経常収支比率は京都市では92.6%となっている。使い方が縛られない資金である一般財源の多くが、経常的経費につき込ま

れていることになる。この数字は政令指定都市のうち高いほうから3番目となっている(表Ⅳ-1-7参照)。

**b 義務的経費** 経常的経費の中でも、職員の給料などの人件費、生活保護など社会福祉に必要な扶助費、公債費は支出を減らすことが難しい費用で、これらを「義務的経費」と呼んでいる。京都市は、この義務的経費が歳出全体に占める割合が47.8%であり、政令指定都市の中では、最も高い(表Ⅳ-1-8参照)。

**aとbより京都市は独自に新しい仕事を進めるゆとりがないことがわかる。**

③まとめ ①より、京都市は、市税収入が他都市と比べて少なく、歳入が不安定であること、②より、義務的経費など経常的経費が多く、歳出にあまりゆとりがないことがわかる。過去10年間で義務的経費は大きく増えており、ここ数年減りつつある市税収入との差が急に広がっている。このため、歳入と歳出のバランスが崩れてきている。収入の不足を基金を取り崩して補っているのは、2000年度に限ったことではないので、基金はすでに底を突いてしまっているという現状である。

## 2節 観光という観点から見た京都市の財政

1節では、現在の京都市の財政状況、つまり、どれだけ京都市の財政が逼迫しているかを述べてきた。そこで、2節では観光部門の税金の歳出と歳入に焦点をあてて、具体的に分析していこうと思う。

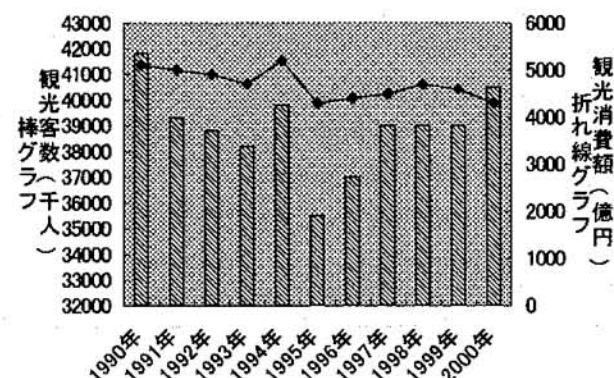
### 【1】 京都市の観光に対する姿勢

本題に入る前に、なぜ今、地域活性の手段として観光が注目されているのか、少し検討していこうと思う。世界観光機関によると、2000年に6億7千万人である国際観光客数が今後、アジアを中心に増加し2020年には約16億人に達すると予想されている。そのため観光は、21世紀の世界経済を牽引する基幹産業になると考えられる。また、観光は、観光施設や宿泊施設だけでなく、交通機関や飲食業、商店街等を潤し、さらには原材料等の調達、経費の支払を通じて、製造業や金融業にいたるなど、非常に裾野の広い経済波及効果(所得の増加・雇用の増大)をもたらすと考えられる<sup>1)</sup>。ただし、大きな波及効果が期待されるには、①当該地域や国に遊休資源が存在し、観光支出の増加に応じて、その資源を活用し、生産の増加に結びつけることが可能であること、②地域や国の移入性向や輸入性向が比較的小さいこと、③地域や国の中で企業間の連関が密であることなどの条件が満たされていなければならない。以上のことを考えただけでも地域経済にとって観光がいかに重要であるかがわかるであろう。では、さらに踏み込んでなぜ京都市は「5000万人観光都市」を目指すのだろうか。この点に関してはいささか疑問がある。確かに経済波及効果は著しい。だが、これ以上観光客

が増えたとしても、先に述べたように、一概に経済波及効果が上がるとは限らない。実際、1999年から2000年にかけて、観光客は増加したにもかかわらず、観光消費額は268億、率にして5.7%も減少してしまっている(図IV-2-1参照)。しかも、観光客が増えれば、それに伴って騒音や交通渋滞など負の要因も発生する。入浴者が増え、整備費など行政の負担が大きくなるのに、いくら不景気であるといっても、観光消費額が減少してしまえば元も子もない。

とはいうものの、京都市は観光を都市活力創造の基軸と位置づけているので、他都市よりも観光行政に力を注いでいるはずである。そこで、[2]ではその具体的な施策と観光部門における税金の歳出についてみていこうと思う。

図IV-2-1 観光客数・観光消費額の推移



(資料) 京都市産業観光局『京都市観光調査年報』各年版

### 【2】 観光部門における税金の歳出<sup>2)</sup>

京都市には観光行政に携わる部署として、観光客に関する統計や観光振興にかかる調査・企画などを行う観光企画課と、内外からの観光客の誘致・受入れを行う観光振興課がある。

①観光企画課 この課は観光企画係からなり、部の所掌事務の連絡調整、課の庶務・経理、観光振興にかかわる調査、企画および調整、観光資源の保護、観光施設の整備、運営維持、観光文化情報システムの運営などの事業を担い、総額3億1,332万円の予算が割り当てられている。

**a 観光振興の調査・企画等（1億1,992万円）** 四半期ごとに主要ターミナル等で年間観光客数、観光内容、観光消費額、外国人観光客数、修学旅行客数等を調査し、観光調査年報として公表している。これらの調査は観光客の動向を知る上で非常に重要で、行政を行う上で不可欠なものである。また、あらゆる行政分野に観光の視点を持って取り組むために、2000年6月に設置した京都市観光振興推進会議（おこしやす推進会議）の運営を行うとともに、2001年1月に策定した「京都市観光振興推進計画（おこしやすプラン21）」に基づき、観光施策・事業を推進する資金もここから出ている。ほかには京都市観光地交通問題協議会の運営、京都市観光協会との連携調整、その他の主要な観光関連機関との連携も取り合っている。

**b 観光施設の整備・運営維持（1億1,308万円）** 京都市が「5000万人観光都市」を目指すにあたって、重要視すべきことが、この観光施設の整備・運営維持だろう。今後、観光客が5000万人を超えた時には、この費用はさらに増加しているだろう。具体的にみていくと、観光標識の整備（表Ⅳ-2-1参照）京都一周トレイルの紹介、観光便所（現在10ヶ所）の維持補修、宇多野ユースホステルの運営維持に予算が割り当てられている。

表Ⅳ-2-1 観光標識の整備状況

| 種別     | 内容                            | 内訳                 | 年度末現在                                       |
|--------|-------------------------------|--------------------|---|
| 名所説明立札 | 史跡、主要社寺、名勝地の由緒、沿革、みどころを説明した立札 | 修理等7<br>増1<br>減0   | 432本<br>うち<br>和英(98)<br>和英韓中(8)             |
| 観光案内図  | 道路、主要観光対象施設、地形などを図示した色彩図版     | 修理等24<br>増48<br>減0 | 175基<br>うち<br>和英(30)<br>和英韓中(143)           |
| 案内標識   | 名勝地、主要観光対象施設等の方向を示した標識        | 修理等1<br>増20<br>減1  | 172本<br>うち<br>和英(89)<br>和英韓中(31)<br>和英韓(17) |

（資料）『平成13年度京都市産業観光局事業概要』

京都一周トレイルとは、三方が山で囲まれ、わずか30分もバスに乗れば林間地に達するという立地を活かし、京都市街地を望み、自然景観や歴史的雰囲気、文化に触れながら市民・観光客の体力に合わせて、散歩・縦走できるコースである。1992年から東山コース（伏見稻荷～比叡山24.3km）1993年から北山東部コース（比叡山～二ノ瀬17.9km）1994年から北山西部コース（二ノ瀬～清滝19.2km）が紹介されている。また、宇多野ユースホステルは1959年に建設・開業され世界の人に関われた京都滞在の拠点施設として、毎年約3万人の宿泊客が訪れる。

**c 資源の保護等（1,955万円）** 観光企画課は山科、醍醐、東山、左京などの行政区ごとにこれまで埋もれていた観光資源を発掘し、それらを市民・観光客に紹介する興味深いパンフレットを作成・配布している。また、観光地などの景勝地の維持保全を図るため、地域で自主的活動を行っている保勝会等の団体に対して指導助成を行っており、合わせて1,955万円の予算が出ている。

**d 京都市観光文化情報システムの運営（6,075万円）** 京都市観光基本構想での提言をもとに1992年から開発に取り組んできた、京都市観光文化情報システムの運営予算として6,075万円が出ている。

**e 京都界限観光システムの開発（650万円）** 京都界限観光システムとは携帯情報端末を活用し旅行者が観光中に、現在地周辺の観光地情報（施設等の概要・周辺地図・写真など）や最寄りバス停の時刻表情報を容易に入手でき、また、最寄りバス停にバスが接近した際に、そのことをメールで知ることができる案内システムである。この開発に650万円がかけられているわけだが、おこしやすプラン21の重要戦略の一つである、情報通信技術（IT）の活用に基づいた施策だといえるだろう。

**②観光振興課** 観光振興課は課の庶務・経理、国内における観光宣伝および誘致、伝統芸能保存・育成事業の助成等、観光行事の調整および助成等、観光業界対策、国内観光客の案内に携わる、観光事業係と、海外に対する観光宣伝および誘致、コンベンションの誘致および受入れ、国内外の見本市等の開催・参加およびミッションの派遣、外国人観光客の案内に携わる国際事業係となり、総額3億4,452万円の予算が出ている。

**a 観光宣伝および誘致** 京都市が「5000万人観光都市」



となれるかどうかは、観光振興課の観光宣伝および誘致にかかっているといっても過言ではないだろう。では、具体的にどのような施策を行っているのだろうか。まず、国内観光については、京都観光客誘致対策協議会による各種事業や観光京都展等を通じた誘致宣伝を行うほか、観光印刷物による宣伝を行う。ただ、ポスターの発行など観光印刷物による宣伝については、イベントの企画などとは違い、直接的な効果が現れにくいので予算は下りにくいらしい。また、観光客数の増加、市民の意識変革および京都を挙げての観光振興体制の確立を目指し、行政や京都の観光業界、関連団体等と一体となって、「観光ルネッサンス事業」を展開するとともに、京都館を利用して首都圏からの誘致を図っている。が、この点に関しても市民、業界等のコンセンサスを得るのは容易ではなく事業者も自分たちのことで一杯で、横のつながりまでは手が回らないのが実情であるので、今後、更なる地道な努力が必要とされる。さらに広域的な連携として京都・大阪・神戸観光推進協議会(三都物語)など他都市と誘致宣伝に取り組むほか、体験学習や修学旅行優待パスポート、誘致用CD-ROMの活用などの修学旅行誘致対策事業を実施し、修学旅行の誘致を行う。また、ユニバーサル・スタジオ・ジャパンの開業に合わせて、京都観光とユニバーサル・スタジオ・ジャパンを組み合わせた誘致宣伝事業を展開するとともに、企業が事業活動として行うインセンティブツアーの誘致に向けた取り組みを行う。

**b観光客の案内** 観光案内所、ぶらり嵐山京都市観光コーナー、東京の京都館観光コーナーにおける観光情報の受発信等、内外からの観光客の案内および接遇を行う。また、関西国際空港内に開設した関西観光情報センターにおいて、近畿を中心とする府県および主要都市と共同して観光情報の提供と関西のPRを行っている。

**cその他** その他、四行大祭(葵祭り、祇園祭、大文字五山送り火、時代祭)の協賛会事務局に参画し、総合的な連絡調整を行ったり、見本市等への参加、海外ミッションの派遣、国際会議などの誘致受入れを行ったりしている。また、旅館、料理飲食などの観光関連業界、団体との連絡協議を行うほか、花街伝統技芸の支援を行うのも観光振興課の役割である。

### [3] 観光部門の税金の歳入と観光税導入の妥当性について

一方、観光部門での歳入はどれほど見込めるのだろうか。驚くことに、古都保存税が廃止になった今では、観光部門での直接的な歳入は全くないらしい。つまり、京都に来る観光客が増えたとしても、直接的には一切税金の収入は変わらないことになる。もっとも、観光産業の事業所が京都市全体の事業所数の21%、従業者数が全体の16.5%を占めているので、間接的に、事業所の固定資産税や事業所税、従業員の市民税等で増収が見込まれる。とはいえ、観光行政にあれだけ予算がかけられている中で、直接的な増収が見込めないのであれば、「5000万人観光都市」を目指すことは、税収面ではかえってマイナスになる。ではどうすればいいのかと考えてみると、観光税というのが出てくる。日本ではまだ定着していないが、欧米では受益者負担の原則に基づいて観光客に税金を課するのが一般化している。「ホテル税」と称して、ホテルの室料に上乘せする場合が多い。ニューヨークでは、観光税などで資金を集め、行政とは別に観光振興公社なるものを作ったらしい。最近、日本でも東京都で宿泊税導入が決まり、大阪でも同様の案がでている。観光客誘致競争が国の内外を問わず激化する中で遅れをとるべきではない。京都でも、観光税を導入し、より観光をしやすくするための資金としてはどうだろうか。

注

- 1) 岡本伸之(編)『観光学入門』、有斐閣、2001年参照。
- 2) 『平成13年度京都市産業観光局事業概要』に基づく。

### 3節 新しい税収の可能性

昨今の国内における各自治体による新税導入の動きの裏側にあるのはもちろん切迫した財政難にあるといえるだろう。この節では[1]で京都以外での新税導入、[2]で京都での導入に向けた動きを追っていきたいと思う。

## 【1】 京都以外（外国含む）の動き

まずこのような新税導入の動きが活発に行われ、現在定着しつつある例は、諸外国に求めることができるだろう。最もポピュラーなものはニューヨークやパリ市や香港、シンガポールにおけるホテル税である。まず、ニューヨークのホテル税について述べようと思う。アメリカという国は地方分権が非常に進んだ国で、各州が構成されて国という器が出来上がる。したがって、各州は国からの制約なしに比較的自由に州法を定めることができるのである。日本では考えにくいことだが、州によって税率まで違うのである。この州の税率に加えて、宿泊料金に応じて最高2ドルのホテル税が加算される。パリ市では、滞在税としてホテルのランクに応じて100円程度、香港では、ホテル宿泊税として宿泊料金の3%、シンガポールではホテル税として宿泊料金の1%がそれぞれ加算されている。これらの税収は例えば博物館の入場料を値下げしたり、ミュージカルの観覧料が安かったりと、観光振興の目的で使われているようである。特にニューヨークでホテル税が受入れられている理由は、先に述べたとおり地方分権が非常に進んでいるという点にあるだろう。これは各州が自主財源を確保しなければ財政が立ち行かなくなってしまうということを民衆が理解しているということの意味する。

一方で日本国内での、また特に京都以外での新税導入はどうかを検証していきたい。国内での地方税といえば、東京における宿泊税が思い浮かぶだろう。東京都では2002年10月1日からこの宿泊税を実施している。宿泊税導入にいたる経緯は次のようなものである。2001年12月19日第四回都議会定例会で東京宿泊税条例可決、同月21日地方税法の規定に基づき総務大臣に協議。2002年3月29日総務大臣の同意。そして2002年10月1日宿泊税実施に至った。この宿泊税、国際都市東京の魅力を高めるとともに、観光の振興に要する事業の経費に充てるため、ホテルまたは旅館の宿泊者に一定の負担を求める法定外目的税である。具体的にどのようなことに使われるかということ、東京の魅力を世界に発信する取り組みとしてシティーセールスの展開、観光情報の提供など、観光資源の開発への取り組みとして、都内の資源を活用した観光ルートの開発などや、受入れ体制の整備として観光案内所の整備・充

実、旅行者にわかりやすい標識の整備、宿泊施設のバリアフリー化の推進などが挙げられる。納税義務者は都内のホテルまたは旅館の宿泊者で、税率は宿泊料金1人1泊1万円以上1万5千円未満の宿泊には100円、1人1泊1万5千円以上の宿泊には200円が課税される。税収規模は平年度ベースで約15億円が見込まれている。この宿泊税には導入後間もなく賛否両論あるが、実感として評判がよくないといえようがない。税はもともと納税者の納得が大前提であるが、目的税の場合は特に一般税ではまかなえないとして税の上乗せがなされるだけに、納税者の十分な理解が必要である。それは担税力であるとか、税額の多寡の問題ではないのである。東京都は、諸外国におけるホテル税を一つのモデルとして、宿泊税導入に踏み切ったようであるが、地方分権が進んでいて課税自主権が住民合意の下に制度的に確立している国と、そうでない国と一緒にして安易に考えてしまうのは問題である。

納税者の納得という視点から考えたとき、宿泊税にはある種の東京都のずるがしこさが浮かび上がる。というのは、都の税制調査会が中間報告した法定外徴税対象には宿泊税のほかに、産業廃棄物税、大型ディーゼル車の高速道路利用税、パチンコ税があった。これらはいずれも迷惑税、もしくは混雑税であり、外客歓迎が最終目的の宿泊税とはその性質を異にする。しかも受益者が税の負担者になるという整合的な対応関係があって理解されやすいのである。

ところが宿泊税はそうではない。納税者のほとんどは都外から来る宿泊客であって、還元を受けるのは都内の観光関連先である。宿泊先はその中間にあって徴税者になるという図式である。このかたちは、歓迎したい顧客に非歓迎の強制寄与を求めるような図式であり、商売上は逆インセンティブそのものである。顧客誘引のインセンティブは顧客還元を先行するのが常道であるから、宿泊税はこれに逆行しているといえよう。

もう一つの視点は、仮に目的税を容認したとして、観光振興目的の対象として宿泊税だけでいいのかどうかである。受益者には空港や鉄道といった交通関連業種が存在する。

税の公平性・中立性の原則に照らせば、宿泊利用者だけに負担させるのではなく、受益する観光関連業者にも課すのが筋といえよう。



この種の目的税は東京都だけでなく他の自治体にも飛び火することは間違いなく、事実大阪市も導入を検討していることから、ホテル業界としては、全国ベースで考えるべき問題を内包している。課税最低限の引き下げ、税額の引き上げ、定額化から定率化への移行だけでなく、対象事業の拡大も問題になる。そうなった時は、地方分権化の中で、課税自主権はどのように尊重されるべきかを、今の国税による交付税が幅をきかせている税制のあり方の根本にさかのぼって、あるべき目的税の姿を求めていくことが必要になるだろう。

現状のまま、ただ諸外国での実績だけをみて日本との制度の違い、特に地方分権の成熟度の違いを無視して目的税を導入しつづけると、財政難に苦しむ地方自治体は大義名分をつけて目的税をていよくつまみ食いしていくことになりかねない。

## 〔2〕 京都の動き

京都においては過去に現在の東京都の宿泊税とは違うが、目的税である観光税を導入した経緯がある。いわゆる古都保存税である。過去に3回この目的税は導入されたが、最初の2回はともかくとして3回目は失敗に終わっている。この最初の1回というのは京都市の財政状況の悪化に伴い、財政を救うための最終手段的に導入された。ある一定期間だけ課税するという時限立法であり、課税対象は寺社仏閣の拝観料であった。ここに課税した狙いというのはもちろん京都という土地柄、観光客の集中する寺社仏閣に課税することによって、効率よく税収を得ることであり、また観光客が来ることによって生じる環境コストなどを観光客にも負担してもらおうという意図があった。

3回目に古都保存税を導入した時は時限立法としてはなかった。特に観光シーズンに、京都市へおびただしい数の観光客が流入することによりかかるさまざまなコストを観光客自身に負担してもらおうという意図で、またより快適なより魅力的な都市になるために必要なコストを賄うために、前回同様、拝観料に上乗せして課税した。しかしながらこの試みは、寺社仏閣側の強烈な反対により廃止に追い込まれた。

京都市役所、理財局の方の話によると、彼らの古都保存税への反対理由は次のようなものである。「拝観にきている人達は観光に来ているわけではなくて、参拝

にきているのである。つまり彼らは観光客ではない。そこに課税するということは、宗教の自由を侵害するものである」というものだった。

しかしながら、最近京都市では財政状況の悪化により再度古都保存税の実施を検討している。一般的な見解として拝観行為というのは、宗教行為というよりも昨今においては観光の一環として行われているのが現状であり、拝観料への課税は宗教の自由を侵害するものではなく、また清水寺に代表されるような観光客に人気の寺周辺は、観光シーズンにおいて非常に渋滞し周辺住民の不満の種になっており、京都市当局から交通誘導員を派遣するなどの種々のコストがかかっており、古都保存税は妥当な考えであるというのが京都市側の見解のようだ。

このような議論は、京都市の税制調査会において現在もお審議されている。

## 4節 小括

ここでは本章のまとめを行っていきたいと思う。

まず第一に、1節、2節から現在の京都市の財政は非常に切迫した状態にあり、それを打開する手段として、京都市は京都市が持つ観光資源を生かして観光客を増やすことにより市全体の経済を活性化させ、それにより財政悪化に歯止めをかけようという意図が明確にわかる。京都市は観光客年間5,000万人都市を目指しており、そのために、京都市のPR活動を積極的に行っている。この背景にあるのは、昨今の不況の影響もあってか、京都に来る観光客のうち宿泊していく観光客が減少し、宿泊に関わる業種が伸び悩んでいること、観光客一人当たりが京都に落としていく金額が減少していることなどである。確かに観光客の増加は京都市の経済活性化という視点で見るときに、ありがたいものであることは間違いないだろう。しかし、そこにとにかくより数を増やさないと、という意識がある。

しかしながら、本当にただ観光客数を増やすことで万事がうまくいくのであろうか。観光客が増えることによってもちろんそれにかかるコストも増えるのである。この視点で見たときに本当に現在の京都市制・税制の面で観光客5,000万人都市は正しい方向であるといえるのであろうか。この切り口に立って論じてみよ



うと思う。

まず観光客が増えるということによってかかりうるコストやリスクについて考えてみようと思う。京都の観光というと観光シーズンに一極集中的にある地域に観光客が押し寄せてくるというイメージがあり、このイメージは実情と離れていない。その例として挙げられるのが、嵐山地域と清水寺である。いずれも観光客に人気のスポットであり、嵐山地域においては、昨秋京都市によってパークアンドライドの実験がなされ、また清水寺周辺地域においては、本ゼミによって交通量調査が行われた。その結果については、Ⅲ章3節の記述に任せるものとするが結果は非常に交通量が多く、周辺住民の不満は非常に高いものと言えるだろう。

このように、ある特定の限られた地区に集中的に観光客が訪れてしまうことは京都という土地が持つ文化財の立地によるものであるからある程度は仕方がないものとしてみなさなければならない。もちろん京都市としても、いかに観光客を分散させるかは論議されてきたが、観光客の嗜好が劇的に変化するというものでもなく、事態を進展させる革新的な打開策を打つことができないままきている。

ここで一番問題になるのは、土地に対してその土地に入ることでできる限界の人数というのがあり、現在京都の観光シーズンのそれは限界に達しつつあるということにある。人の流れをスムーズにすることによってある程度の解決はみられるであろうが、それには現在より高度に交通インフラを整備する必要があり、莫大なコストを必要とするものである。例えば観光客を誘導する標示板であったり、道路の交通規制、駐車場の確保などが挙げられる。しかしながら、この対策がなされたとしても5,000万人という数の観光客を受入れるだけの容量が京都にあるかという疑問である。

つまり、ただ観光客を増やせばなんとかかなという安易な考えはかえって観光客が増えることで増加するコストの方がかかってしまい、より一層財政状況を圧迫しかねないという危険を内包しているということに注意したい。

しかしながら、現在の京都市の財政状況が非常に切迫した状態にあるのも確かなことである。この事態を受けて京都市税制調査会では、先にも触れた通り古都保存税の復活を前向きに検討している。拝観料上乘せ

というかたちで確保した財源を観光振興の目的で利用しようという目的税である。この税は観光客の享受するサービスを観光客に負担してもらおうというなるほど理にかなったように見える税制であり、この財源が確保できれば、観光客増加によるコスト負担も財政を圧迫することはないであろう。

ここでは、この古都保存税の実現可能性と妥当性の有無について論じてみようと思う。

まず実現可能性についてであるが、これについては寺社の反対が容易に予想できる。京都においては寺社の発言力は非常に強いものであり、事実前回の古都保存税も寺社の反対にあって頓挫させられたという経緯がある。彼らの言い分は宗教行為への課税は許されるべきものではないというものである。しかしながら、今日の拝観行為は一般に宗教行為の一環として行われていないというのが一般的な見解といえるだろう。事実寺社側も例えばライトアップをするなどして観光目的の拝観をターゲットとした催しを開催している。また、寺社を訪れるために来た人々によって渋滞が起こり、そのことによって周辺住民が迷惑を被り、京都市側も交通誘導員を雇うなどのコストを強いられているという観点からすれば、寺社側もそのコストを負担するというのは、社会の一員としてもっともなことであるといえるだろう。

次にこの古都保存税の妥当性についてだが、図式は次のようなものである。納税者のほとんどは市外から来る観光客であり、還元を受けるのは、一部観光関連業種と観光客自身である。その徴税役として、寺社が存在する。税の公平性に照らせば、受益者である観光業種にも何らかの課税があるべきであるといえるだろう。また歓迎したい観光客に非歓迎の強制寄与を求めるといえる点では商業上は逆インセンティブが働くものであろう。これらの事実から古都保存税という目的税導入には多くの問題点があるといえ、その妥当性については太鼓判を押せるものとはいえない。

では、現在の財政難を切り抜ける有効な手段として京都市の持つ課税自主権を行使し、目的税を導入することを考えるときに、最も理想的な課税方法はどのようなものであるのかについて考えていきたいと思う。

課税対象として考えられるものは、やはり観光関連業種であろう。また京都市について考えるとき、前述

した通り観光客が過剰になることに伴うコスト、土地的な面での限界性があるので、観光客に課税することによっての逆インセンティブについては、観光客増のコストと観光客数の均衡を保つという意味で好ましいものであるという見方ができる。

つまり、理想とされる課税対象は観光客と観光関連業種であろう。ここで問題になるのは、観光客と非観光客の区別であるが、100%把握することは不可能である。つまり観光シーズンに観光スポットの文化財や施設利用者に課税することが望ましいと考えられる。よって、現在税制調査会で検討されている古都保存税の課税対象を観光関連業種にまで広げて課税することで税の公平性は保たれるであろう。

次に大前提となる納税者の理解について述べる。まず観光関連業種についてであるが、京都市側がこれらの業種に課税意図、それによって得られる利益についてきちんと説明し、税の使い道を明確に公開することによって理解を得られると考えられる。観光客については、現在の交通渋滞等の不利益を不満に思っており、それらが改善の傾向に向かうことを望んでいる。税負担により改善される様子を目にすることでしか観光客の理解は得られないであろう。

これが税の公平性に照らして、課税対象者ならびに地元住民の納得のいく課税方法であると考えられる。また現状の京都市財政危機を考えたときに、最も有効でかつ理にかなった方法として、このような目的税導入は妥当性のあるものであるということが言えるだろう。

## V 観光振興による京都市再生の可能性

これまで、雇用・交通・財政の3部門から観光振興による京都市再生について様々論じてきた。どの部門も共通して言えるのは、現状のままで観光客を4,000万人から5,000万人に増加させようとしても、京都市の再生にはつながらず、逆に負の効果を与えかねないということである。雇用に関しては、現在の観光形態が春・秋のシーズンに観光客が集中するものとなっており、このまま観光客が増加しても、観光産業による雇用需要もピーク期に集中するため、正社員ではなくパート・アルバイトなどの短期的な雇用需要に過ぎなくなる。交通に関しても、ピーク時の交通状態は悪化の一途を辿っており、これ以上の観光客増加はキャパシティの観点から難しい状態である。財政に関しても、ただ観光客を増やせばなんとかなる、という安易な考えはかえって観光客が増えることで増加するコストの方がかかってしまい、より一層財政状況を圧迫しかねないという危険があることも否定できない。

そこで、観光振興により京都市を再生するには、新たな観光政策が不可欠であろう。そこで、取り上げたいのが京都市テーマパーク構想である。これは、II章で提案されたものであるが、京都市を巨大な観光テーマパークに見立てるというものである。テーマパークでは、入り口でチケットを購入して入場し、各アトラクションを利用する際はフリーパスでなければ、別途チケットを購入して利用する。また、パーク内でお客さんは歩いて回りながら、各ショップで買い物しながら楽しんでいる。パークが広い場合は、パーク内に周回バスなどがある。これを、京都市に適用してみたらどうかであろうか。まず、入り口であるが、鉄道利用者は各駅となる。マイカー利用者は、パーク&ライドの駐車場の利用を基本にする。しかし、京都市の駐車場のキャパシティを考えると、パーク&ライドだけでは流入マイカー容量に対応できないので、市内に流入するマイカーの関所を作りそこを入り口にしようとする。そこでは、ロードプライシング<sup>1)</sup>を適用する。実際これを実行するのは困難であるので、交通規制から段階的に実行に移行していったらどうかと思う。ロードプライシングが実行されれば、財政的にも負担は多少軽減するであろう。そして、パーク内の構築とし

て京都市の各地区において歩いて観光できるまちを創っていったらいいのではないかと思う。

観光産業に従事されている方で、自動車の流入を規制することで観光客が減り、来店客数も落ち込むのではないかと考えていらっしゃる方がいるようである。しかし、私はその逆ではないかと思う。歩いて回る観光が定着することで、観光客が直にお店に立ち寄る機会が増え、来店客数は増加すると考える。町を歩いて、ふと目に付いたらいつの間にかお店に立ち寄っていたという経験は皆さんお持ちであると思う。また、これは、寺社の集中している東山地区や嵐山地区だけでなく町屋の多く点在する中心部でもいえることである。つまり、寺社だけでなく町並も一つの観光資源としてもっと活用していくべきであると思う。そして、景観の統一や観光名所同士を有機的に結びつけることを通して観光客の滞在時間を延ばす工夫を行っていったらよいであろう。

また、現在の京都市に最も足りない情報を適切に提供するために、バイリンガルな標示や案内板を各地区に数多く設けるべきであろう。さらに、携帯電話などITを活用とした情報提供も行うべきであろう。II章でも述べたが観光産業は情報産業なのである。これを、ビジネス化することができれば、新たなサービス経済が生まれるであろう。これらにより、テーマパーク的な観光地が構築されていくのではないだろうか。そして、これにより京都市の目指している通年型観光が可能になってくるのではないかと思う。この通年型観光が可能になることで、観光産業も発展し定期的な雇用需要も増加していくのではないかと考えられる。また、個人的には寺社・仏閣への拝観はテーマパークにおけるアトラクションの位置づけであると考えられ、各寺社・仏閣にコストである税金を負担してもらっても良いのではないかと考えられる。

以上が、京都市の観光テーマパーク構想である。少々、私的で夢のような構想ではあるが、このようなアウトラインで『観光』を考えていくことで、観光振興による京都再生が可能になっていくのではないかと考える。しかし、「言うは易し、行うは難し」である。ここで、最も重要となってくるのが行政と地域住民、寺社・仏



閣の協力関係である。行政が、交通政策や古都保存税を実行しようとしても、当然のことながら住民、寺社・仏閣の理解を得られなければ実行できない。これまで、行政と地域住民、寺社・仏閣との間でしっかりと話し合いがもたれてこなかったため、本来なら全体の利益になる政策も、正しい理解を得ることができずに、結局実行できずに終わってしまったと思う。

今後、本気で観光振興による京都再生を目指すのであれば、行政と地域住民、寺社・仏閣との対話をしっかり行い、お互いの理解を深めていくことが大切であると考えられる。京都を創っていくのは、行政だけではなく地域住民であると私は考える。行政と地域住民、寺社・仏閣との協力関係を深めながら、地域住民が個々の目先の利益を考えるのではなく、長い目で見た全体の利益を考え、住民自らが京都を素晴らしい観光都市にするという強い気持ちを持ち、観光振興に参加していくことが、一番地域再生に必要なことではないかと思う。地域再生には地域住民の地域づくりへの参加がキーとなっていくと思う。今後、このような動きが活発になり、観光振興による京都再生が実現したら良いと願っている。

#### 注

- 1) ロードプライシング…交通が混雑する都心部などに乗り入れる車に特別に料金を課し、混雑緩和や排気ガス対策を図ろうとする政策。(三省堂『デイリー新語辞典』より)

## 第2部 「市町村合併」考





## I 総論

### 1節 市町村合併問題の現状

2002年から今年、2003年にかけて市町村合併を巡る情勢は緊迫の度を増し、全国の市町村レベルの自治体にとって最大の関心事となっている。2000年12月に閣議決定された行政改革大綱において国が示した基本的構想は、現在3,200余の基礎自治体の数を合併によって300から1,000程度にまで削減する、というものである。国は一貫して市町村合併を推進する立場をとり、2005年3月の合併特例法の期限切れに向けて一気にその動きを加速させている。

地方分権政策に対して大きな影響力を持ってきた地方制度調査会からは、「全国の小規模町村の強制合併を進める」とのいわゆる「西尾私案」まで出されている。2002年11月に示されたこの「私案」とは、一定規模に満たない町村に対し、今後の権限の大幅な縮小か、他の自治体への編入かのいずれかを選ばせる、という内容のものである（詳しくはIV章の1節の[3]を参照）。各都道府県はおおむね国のこの方針に追従するか、あるいは静観する構えであり、正面切って反対する姿勢を表明している都道府県の知事はわずかな数にとどまっている。

後に述べるように、今回の合併において、都道府県は国の意向を受けて市町村に合併推進を「指導」する調整者としての役割を積極的に果たしている。「まず合併ありき」という国や都道府県の姿勢とは対照的に、実際に合併の矢面に立たされる市町村の現場は、合併の是非や合併の枠組みを巡って、首長はもとより自治体職員や地元経済界、教育関係者から個々の住民に至るまで大混乱の様相を呈している。「西尾私案」の具体化を目指して結成された与党のプロジェクトチームは2002年12月の中間報告で、「私案」において強制的な合併の対象となる「一定規模未満の自治体」を「人口1万人未満の自治体」とすることを決めたため、混乱は小規模自治体であるほど大きい。この条件に該当する町村は全国の町村の約6割にのぼるため「私案」の標的となった多く町村で動揺に加えて反発が強まって

いる。

地方自治の根本的な否定にもつながりかねない国のやり方に対して、全国町村会や全国町村会議議長会といった保守色の濃い町村の全国組織からさえも、公然と非難の声があがっている。加えて伝統的な農山村では合併によって各町村の地域性や歴史的な独自性が失われることは地域に住む人々にとって死活的な大問題であり、混乱をさらに深める要因となっている。明治や昭和の「大合併」の時から続く村落の区分けや利水・治水といった問題をめぐるムラ同士の因縁を抱えた町村では、今回の合併話で対立が再燃しているところさえある。「明治」「昭和」の大合併で、地域の一体性を無視して行われた強制合併によって傷つけられた住民感情は、合併から長い年月を経てなお合併に対する不信、という「しこり」として残っているのである。都市部や近郊部においても合併後の新市役所はどこに置くのか、合併後これまで独自に行われてきた行政サービスはどうなるのか、あるいは格下げとなる吸収合併には応じない、といった問題から混乱が生じている。

合併に向けた最初のステップである任意や法定の合併協議会はたいていの場合、合併を巡る各地域の利害の対立から、協議会そのものを設置するかどうかというところから紛糾している。協議会の設置が実現した場合でも、合併の是非を巡る地域間の意見調整は困難を極めている。合併積極派の鼻息は比較的荒いものの、合併消極派の市町村の委員からは「なぜ今合併しなければならないのか、時期尚早である」などといった意見が出され、合併を進めるための基本合意すら得られずに、いたずらに協議会の開催を重ねている状況がまま見受けられる。少なくとも合併協議会は、国の思惑であった早急な合併のための準備機関としては円滑に機能しているとは言い難い。

こうしたなか、福島県矢祭町のように早々と「合併しない宣言」を行う自治体まで現れた。このような「地方の反乱」は後を絶たない。矢祭町に続き、新潟県加茂市が合併を拒否、広島県東城町も独自の文化や歴史を守るために単独町政を行うことを議決した。人口わ

ずか 3,000 人の超過疎山間僻地のまち山梨県早川町は町独自の地域づくり計画と行財政改革による非合併の単独路線を打ち出している<sup>1)</sup>。

また、全国町村会は 2001 年 5 月の「市町村合併のあり方に関する意見」の中で、国が強権的に合併を押し進めるやり方に対して「理念や目的を欠いたまま早急に合併を押し進めることは、過疎や疲弊を一層進行させ地域の崩壊を招く」として理念と目的の見えぬままでの性急な合併に強く警告している。さらに、もう 1 つの全国規模の町村組織である全国町村議会議長会も、2002 年 5 月の「小規模自治体の自立に関する決議」で合併推進を「極めて疑問」とし、「住民と行政の協働関係を考えたとき、小規模自治体であり続けることも選択の道である」と国や県主導の画一的な合併要請に対する小規模自治体の考えを表明した<sup>2)</sup>。冒頭の地方制度調査会委員長の「私案」はこういった現状に業を煮やした形で出されたものであり、遅々として進まぬ合併に対する国側のいらだちを表しているといえる。

「上からの合併推進」は地方に何をもたらすのか？ 今回の合併に向けた一連の動きは明らかに中央政府発の動きであり、多くの点において地方が抱える事情を顧みていないものであるから、現場サイドの混乱は当然である。

国は今回の合併推進にあたって「地方自治の発展を促すための強い基礎自治体づくり」をその目標の第一に掲げている。いわく、地方分権の受け皿をつくるために財政力の弱い小規模自治体を整理・統合し、大・中規模の「強い」自治体に再編することで地方分権を強力に推進すべし、という論理である。しかしながらこれには当然の疑問が生じる。すなわち、「地方分権の推進」のための合併であれば、それは市町村レベルの「下から」の自主的なものでなければ、そもそも意味がないのではないか、ということだ。少なくとも合併の動きは、市町村の側の自発的な動機によるものではないことは、私たちが京都府下の市町村に対して行ったアンケート調査からも明らかである。事実、アンケートに回答したほとんどの自治体が、「国が用意した特例法や交付税措置などの合併推進策がなければ、合併をすぐにも検討することはなかっただろう」と答えている<sup>3)</sup>。合併が、国主導で「上から」地方に押しつけられたものである限りは、今回の合併の真の目的は

「地方分権の推進」とは別のところにあるのではないかと、と言わざるを得ない。

では合併の真の目的とは一体何なのか？それは長引く不況と、それにもかかわらず増額され続けてきた公共事業費によって悪化する一方の財政事情に鑑み、地方にまわすカネを極力少なくしたい、という国側の思惑である。合併により市町村数が減り、自治体規模が大きくなると、4 節で述べるように地方交付税の額が大幅に削減できるのである。国の借金のツケを地方にまわす一今回の合併劇の背後にはそういった意図が見え隠れするのである。もちろん、財政が苦しいのは地方も同じである。地方自治体の中には財政の再建のためにむしろ合併に積極的であるところも存在する。いずれにしろ財政問題のみに合併の主眼が置かれており、肝心の地方自治との関わりにおいて合併話が進められているとは思えない状況であるのは確かである。

#### 注

- 1) 室井力編 『現代自治体再編論』 日本評論社 2002 年 249～253 ページ参照。
- 2) 同上 248 ページ参照。
- 3) 独自のアンケート調査による。詳細はⅡ・Ⅲ章を参照。

## 2 節 市町村合併の経緯

国の政策レベルで市町村合併が地方分権改革のための最も有効な手段として論じられるようになってきたのは 1990 年代に入った頃からであった。地方分権論が市町村の広域的再編論を伴って展開されたのは 1989 年 12 月の第二次行政改革審議会「国と地方の関係等に関する答申」においてである。同答申では「東京一極集中の緩和と多極分散型国土の形成」を目指して地方分権の新しい時代を実現すべく、「国から地方への権限委譲」を行い、その権限の「受け皿」としての強い自治体を創るための新たな広域行政体制を実現する、という方向性が示され、後々の合併論議の下地が整備された。

1994 年の段階ですでに地方制度調査会は「市町村の自主的な合併に関する答申」を出していたものの、国政の場において市町村合併問題を含み地方分権改革が

本格的に議論されたしたのは、1995年の「地方分権に関する国会決議」からであった。この全会一致の国会決議を受けて、同年7月に「地方分権推進法」が制定された。この法律を受けて設置された地方分権推進委員会は、「地方分権の推進のためには、機関委任事務の廃止と、国から地方への財源移譲が必要である」との中間報告を行った。この段階で分権推進委員会において議論されていた地方分権の方向性は、どちらかといえば「下から」の改革要求に沿ったものであった。

国主導での半強制的な市町村合併への道筋が付けられたのは、1998年に中央省庁が政財界の意向を反映させる形でまとめた「地方分権推進計画」以降のことであった。「地方分権推進計画」を受けて翌1999年には地方自治法を大幅に改正した「地方分権一括法」が制定され、翌2000年度より施行された。「地方分権一括法」では、先に示された「機関委任事務の廃止と地方への思い切った税源移譲」という改革方針は変更され、自治事務そのものへの国の広範な関与が認められた。また税源移譲のための課税自主権の拡大についても法定外目的税の創設にとどめるなど後退した。

1999年8月に旧自治省は「市町村合併の推進についての指針」をまとめ、その中において都道府県ごとの市町村合併の区割り案策定を義務づけた。国はこれ以後、都道府県に市町村に対して合併の「支援」をさせながら市町村合併推進に関与していく。

2000年12月には自治体再編の目標を全国で1,000の自治体とすることが閣議決定された。

さらに2001年3月には「新指針」が出された。これによって合併重点地域を指定するために都道府県ごとに「市町村合併支援本部」が設置され、指定された重点地域において1年以内に合併協議会が設置されぬ場合は、その設置について都道府県が「勧告」できることとなった。ここに「地方分権一括法」以後、着実に整備されてきた「上からの市町村合併」推進体制の完成を見ることになる。2001年4月には、旧自治省の「指針」を受け、都道府県の合併区割り案が出そろった。この全国の区割り案に基づけば、合併の結果現在3,200余の市町村は最少の場合には622市町村、最多でも1,140市町村に再編されることになる<sup>1)</sup>。

注

- 1) 川瀬憲子 『市町村合併と自治体の財政』自治体研究社 2001年 17ページ参照。

### 3節 市町村合併の歴史

今回の市町村合併に向けた動きは「平成の大合併」と呼ばれているが、歴史的に見て、わが国が大規模な基礎自治体の再編を経験するのは初めてのことはない。「明治の大合併」、「昭和の大合併」に続き3度目である。

わが国最初の大規模合併である「明治の大合併」が行われたのは、1888年に明治国家が市町村制を施行した前後のことである。当時7万ほどあった旧来からの「自然村」が1万5千余の行政単位である「行政村」に再編された。この時期は封建制から資本制へと近代日本の諸制度が一挙に整備された時期であり、「富国強兵」・「殖産興業」をスローガンとして、強力な中央集権国家体制を整備する一環として合併が行われた。この合併は国家主導の強権的かつ画一的な方法によって短期間の間に行われた。まず内務大臣から町村制施行の訓令が発せられ、各府県による郡長の招集・郡長会議への諮問、県当局・郡長主導の合併計画の立案とそれによる推進、町村会議員・名望家らへの諮問が矢継ぎ早に行われた。そして合併計画に反対する地元町村に対する郡長の調整や説得が行われ、結局合併が強行された<sup>1)</sup>。この時期に誕生した「行政村」には中央から権限、特に税源が移譲されなかったためにその多くが自治能力に乏しく、慢性的な財政危機に陥った。

第2の合併の波は戦後の早いうちに行われた「昭和の大合併」である。これは「町村合併推進法」が制定された1953年から「合併特例法」が施行された1965年までの間、つまり、敗戦を経て戦後日本が現代的な資本主義国家への転換を図っていた時期に行われた。この「大合併」は日本の敗戦の後、1947年の新憲法とともに制定された地方自治法の「地方自治の拡充と分権の推進」という理念の下に行われたにもかかわらず、最終的にその基本的性格は「明治の大合併」の姿に似たものとなっていった。昭和の大合併をめぐっては2つの大きな流れが存在した。1つは戦後占領政策の初期にあった「民主化コース」に沿ったもので、もう1



つは、占領後期の冷戦構造の激化の中で台頭していくいわゆる民主化の「逆コース」に沿ったものである。当初採用されるはずであった地方自治政策とは 1949 年のシャープ勧告に沿って、地方財政全般の民主化をめざすものであった。ここで基軸となった政策は、地方自治の強化のための合併推進であり、あわせて地方自治体への税源移譲や「地方財政平衡交付金」制度の創設、国の権力的な自治体への関与の廃止等が提示され、大枠において戦時下に抑圧されていた地方自治の全面的な開花を促進する内容であった。しかし、現実採用されたのは後者の流れ、つまり一種の戦前への回帰であった。このなかでは戦前の官僚的中央集権の温存が図られ、合併はまたもそのための手段として位置づけられた。ゆえに、自治体への税源移譲や課税自主権の拡大、国の関与の廃止などは見送られたのである。こうした状況の中で、占領期の国の緊縮財政のあおりを受けての地方財政平衡交付金や地方交付税交付金の縮小、続く朝鮮戦争の「特需」による地域間の経済不均衡の激化などを要因として赤字自治体が急増し、財政的に弱い自治体が周辺の財政的に比較的余力のある自治体へ合併する、という「救済合併」が進んでいった。この合併は自治体行財政の効率化をのみ目的として行われ、シャープ勧告が要求した地方自治強化のための市町村への税源移譲や事務配分は行われなかった。一連の「大合併」の結果、それまで 1 万余あった市町村は 1965 年までに 3,400 ほどにまで再編された。

このように明治・昭和の 2 つの合併には、地方自治の拡充のための自治体への税源移譲・課税自主権の拡大・国の地方への関与の廃止といった政策が実行されることなく未完に終り、中央集権的な「上からの」合併が推進された、という大きな共通点がある。では現在進行中の「平成の大合併」を取り巻く状況はどうか？ここでもまた合併における自治体のスリム化のみが論議され、地方自治の拡充という視点が全く欠けたままであることを指摘して読者の方々に判断を求めたい。

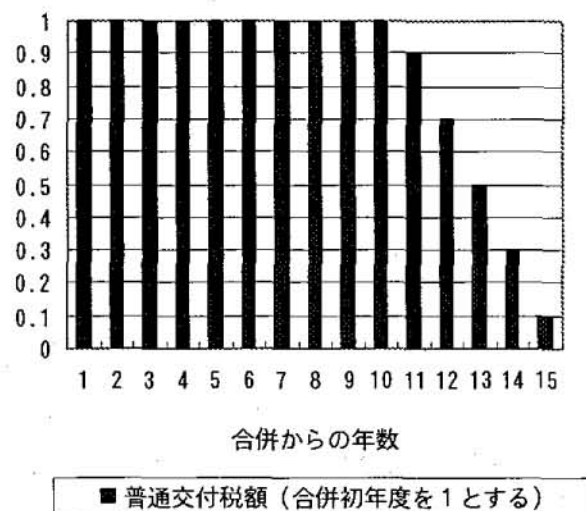
#### 4 節 市町村合併を促進する要因について

市町村合併を推進させる要因となっているのは、国による財政的な支援策の数々である。

2005 年 3 月までに合併を果たした町村に適用される時限法である改正合併特例法（1999 年成立）による主要な合併推進策は次の通りである。

まず地方交付税の特例措置が挙げられる。これは合併を行った自治体に対して、その合併後の 10 年間は合併しなかった場合に受け取ったであろう普通交付税額を全額保証し、その後 5 年間は激変緩和期間を設け段階的に削減していくという優遇措置を設ける、というものである（図 I-4-1 を参照）。現行の制度では、地方交付税額は人口が標準団体（市町村では人口 10 万人）より多くなれば基準財政需要額が少なくなり、逆に少くなればその額が多くなるように段階補正される。つまり人口 10 万人を境に、地方交付税額が増減するわけだ。今回の合併では合併後の人口が 10 万人を超える市町村が多数にのぼるであろうから、合併後の交付税額の縮小が合併の障害とならないようにして、合併を誘導するように設けられた特例であると言える。この措置は、もともとはシャープ勧告に基づき地域間格差を是正し、ナショナルミニマムを確保するために設けられた制度である交付税制度が、国による地方への財政統制の手段となっていることを示すものである。また合併が進み合併後 15 年が経てば特例期間終了後に大幅な地方交付税の削減が可能になるのである。このことは国にとって大変なメリットであると言える。

図 I-4-1  
地方交付税算定の特例措置



（資料）川瀬憲子『前掲書』66 ページ。

次に合併特例債の創設が挙げられる。

これは合併後の道路や公園などのまちづくり事業に特に必要と認められる費用の調達に、合併後10年に限りその95%まで地方債の発行を認める、というものである。さらにその起債にあたっては元利償還金の70%を地方交付税で措置する。これも財政優遇による合併誘導策であるが、合併市町村の公債依存度が高まることが懸念される。また特例債の安易な起債により必要の無い事業が起こされれば、「特例債」バブルによって国と地方の借金をさらに膨らませる可能性も指摘されている。

このほかにも法定協議会での合併準備に対して一律500万円の補助金を出す補助金政策、合併後3年に限り地方税の不均一課税を認める地方税の特例などの措置がある。

## 5節 合併のメリット・デメリット

前節まで述べてきたように、現在、全国で市町村合併が急速に推進されている。

それでは実際に合併した際、どのようなメリット・デメリットがあるのだろうか。合併のメリット・デメリットは合併するか否かを考える際の重要な判断材料となると考えられる。そこで、本節では、一般的な合併のメリット・デメリットについてまとめることにする。

### [1] 合併のメリット<sup>1)</sup>

**①行政規模の拡大によるスケールメリット** 合併により行政規模が拡大することによって、さまざまなスケールメリットの発揮が期待される。例えば、住民サービスの種類の多様化により、今までは受けることのできなかったサービスを利用することができるようになる。また、財政規模の拡大によって、まとまった額の投資が可能になり、より質の高い施策の実施や専門的な施設などの整備が進むことが期待される。

**②広域的観点にたったまちづくりと施策の展開** 行政エリアが拡大することにより、より広域的な視点からバランスの取れた効果的なまちづくりが行えるようになると思われる。例えば、環境問題や観光振興などの広域的な調整や実施を必要とする課題に対し、迅速

かつ総合的に施策を展開することや、より広域的観点から総合的な計画を策定し、まちづくりをより効果的に展開することが期待される。

**③効果的な施設などの整備と行政サービスの提供** 公共施設が効果的に配置され、狭い地域で類似施設が新たに建設され、施設が重複してしまうという無駄を省くことができる。また、施設間の機能連携などによる既存施設の有効な活用が図られることが期待される。さらに、IT化に対応するための情報通信基盤の整備や地域間を結ぶ道路網の整備など、基盤整備の促進が期待される。

**④行政運営の効率化** 行政経費の節約によって、より少ない経費でより高い水準の行政サービスが可能になる。例えば、総務・企画などの管理部門を中心とした組織の統合によって、行政サービスに関わる人員をより効率的に配置することが可能になり、行政運営がスムーズに行うことができるようになる。また、三役や議員、各市町村に置くこととされている委員会や審議会の委員、事務局職員などの総数が減少し、経費を節減でき、財政基盤の強化にもつながると考えられる。

**⑤行政水準の向上** 情報化対策や政策法務、介護など小規模市町村では配置が難しい分野に専門職員を配置することにより、専門的かつ高度な行政サービスを提供することが期待される。また、体制整備を行うことにより、地域特性に応じた行政施策を展開することも可能となる。さらに、一般的には合併の際、福祉などのサービスは高い水準に、負担は低い水準に調整されるので、結果、サービス水準は向上すると考えられる。

**⑥地域のイメージアップ** より大きな市町村の誕生によって、地域の存在感が向上し、地域のイメージアップにつながる。さらに、旧市町村の文化・自然・歴史などの多様な資源を結びつけることによって地域の魅力が高まる。また、企業の進出や若者の定着が進み、重要プロジェクトの誘致なども期待できる。これによって、地域の活性化にもつながると考えられる。

**⑦市町村権能の拡大** 市制移行や特例市・中核市に指定されることにより市町村権能が拡大し、より総合的な対応が可能となり、地域の総合力が向上し、自主的・主体的な行政運営の充実が期待される。

**⑧過疎化・高齢化が進行する地域の権能維持** 人口減少や高齢化の進行により、将来的に行財政運営が困難

となることが懸念される地域において、一定の行政水準が維持できる体制整備を図ることが期待される<sup>1)</sup>。

## [2] 合併のデメリット<sup>2)</sup>

**①住民の生活実態やニーズに即したきめ細かな行政サービス提供の困難化** 市町村の規模の拡大により、市役所または町村役場が遠くなるなど利便性の低下や、地域の意見を新市町村の行政に反映しにくくなることなどが懸念される。このため、オンラインシステムを利用した窓口サービスの充実やカードシステムの導入などにより、サービスの迅速化・効率化を図る必要がある。また、行政情報を積極的に提供し、住民参加の機会を拡大させることで地域の声を反映させる必要がある。

**②歴史・文化・伝統など地域アイデンティティの希薄化** 地域のまとまりが失われ、旧市町村ごとに行われていた特長ある施策を引き続き行うことが困難になり、地域アイデンティティが希薄化することが懸念される。このため、旧市町村の名称を市町村内の町・字名や学校などの公共施設の名称などとして残したりして、地域の歴史・文化・伝統を尊重したまちづくりを推進する必要がある。

**③中心部と周辺部の格差の拡大** 新市町村の中心部から遠く、過疎高齢化が進む周辺部への投資が行われにくくなることが懸念される。このため、市町村建設計画を策定する際に周辺部における生活基盤などの整備に配慮することなどを関係市町村で充分話し合い、市町村建設計画に盛り込むことで地域の均衡ある発展を図る必要がある。

**④地方交付税の特例措置の問題** 合併後 10 年間は合併しなかった場合の普通交付税額を全額保障されるが、その後 5 年は段階的に減額され 15 年目には本来の算定額になるため、新市町村の財政運営に支障をきたすことが懸念される。このため、本来の行政需要に応じた地方交付税措置によって必要な行政サービスが提供できるような合併市町村の行財政基盤の強化と計画的な行財政運営が課題となる。

**⑤支所設置などによる行財政効率の低下** 合併により面積が広大になる場合は支所の設置などが必要となるため、行財政運営の効率化につながりにくいことが懸念される。このため、支所などの適正な配置と本庁と

の適切な役割分担や新たな行政サービスの提供手法の検討が課題になる。

**⑥旧市町村間の格差是正に伴う行財政の負担** 旧市町村間の行財政水準や職員給与水準、住民負担や財政状況などの格差が大きい場合は、地域間の均衡を図るために一定水準への格差是正施策が必要となることから、行財政への負担が生じることが懸念される。このため、中長期的な視点に立った新しい地域全体の将来像の策定や、行財政サービスや住民負担の格差に関する的確な評価・分析による格差の段階的な調整が必要である。

**⑦地域の一体性の欠如** 同規模の市町村が合併する場合は、中小地域が不明確となることにより、地域全体のまとまりや一体感が欠如することが懸念される。このため住民による地域のビジョンなどに関する議論と、地域振興基金を活用した事業の展開が課題となる。

## [3] 合併の類型ごとのメリット・デメリット<sup>3)</sup>

**①中核市・特例市創造型** 合併によって、中核市や特例市への移行が可能となる。各種権能の充実により、計画的・重点的な施策による質の高い都市機能の集積が期待でき、地域格差の顕在化など合併に伴うデメリットの懸念材料は少ないと考えられる。

**②都市圏域発展型** 日常生活圏域のつながりや産業経済的一体性が強い市町村による合併。日常生活圏域のつながりや産業経済的一体性によって、住民生活の利便性向上とともに、都市圏全体の発展が期待でき、地域全体のまとまりの欠如など合併に伴う懸念材料は少ないと考えられる。

**③都市・農山村融合型** 中山間地域を構成する中心市と隣接町村による合併。より広域的な行政課題への対応と過疎高齢化が進行する旧隣接町村地域の行政水準の維持・向上が期待できるが、周辺部への行政投資や支所などの設置、旧市町村間の諸格差調整など、懸念されるデメリットへ適切に対処できる条件整備が必要と考えられる。

**④市制移行型** 合併によって、市への移行が可能となる。専門職員の配置などによる行政水準の向上や福祉事務所の設置など権能の充実が期待できるが、面積が広大となる場合の支所などの設置や旧町村間の諸格差の調整、地域アイデンティティの希薄化などの課題を乗り越えるための施策が必要と考えられる。



**⑤行財政基盤強化型** 行政活動における一体性が強い町村による合併。広域行政や日常生活圏などにおける一体性を生かし、スケールメリットによる財政基盤・組織体制の充実などが期待されるが、市制移行型と同様の課題があると考えられる。

**⑥過疎地域連合型** 過疎地域の町村同士による合併。過疎高齢化が進行する地域における共通課題に対応し、将来の行政水準の低下に歯止めをかけることが期待されるが、面積が広大で人口密度が低い場合、合併効果が十分に現れにくくなることなどの課題を乗り越えるための施策が必要であると考えられる。

このように、合併には様々なメリットがある一方、デメリットもある。したがって、メリット・デメリットを総合的に考慮して、合併について考えていく必要がある。

注

- 1) 市町村行財政研究調査会 『市町村行財政研究調査会研究調査報告書』 15・16 ページ参照。
- 2) 同上、17・18 ページ参照。
- 3) 同上、21～23 ページ参照。

## 6節 合併の方式<sup>1)</sup>

5節では合併のメリット・デメリットを述べてきたが合併の際に考慮されるべきものとして、もう1つ重要なものは合併の方式である。そこで本節では合併の方式について説明することにする。

合併の方式には以下に挙げる新設合併と編入合併(吸収合併)の2つの方式がある。

**①新設合併** 新設合併とは「2以上の市町村の区域の全部もしくは一部をもって新たな市町村をおくことで市町村の数の減少が伴う合併」である。市町村名は新たに制定し、役所の位置も新たに制定することになる。また、市町村の長は合併関係市町村の長は全て失職し、新しい長を決める選挙が行われる。議会議員も原則として合併関係市町村の議員は失職し、合併後の市町村の法定数による設置選挙を行う。ただし、「設置選挙において、定数が法定数の2倍までになる」、「設置選挙を行わず、旧市町村の議員が最長2年在任する」とい

う2つの特例がある。特別職の職員は、合併関係市町村の特別職の職員は全員失職し、新たに選任される。そして、条例や規則は全て失効し、新たな条例・規則が制定される。

**②編入合併(吸収合併)** 編入合併とは「市町村の区域の全部もしくは一部を他の市町村に編入することで市町村の数の減少を伴う合併」である。市町村名は編入する市町村の名称をそのまま使用することが多いが、新たに制定することもできる。役所の位置は通常編入する市町村の事務所の位置となる。また、市町村の長は編入する市町村の長は変わらず、編入される市町村の長は失職する。議会議員は原則として、編入する市町村の議員は在任し、編入される市町村の議員は失職する(定数が増える場合は編入される市町村で増員選挙を行う)。ただし、「増員選挙では特例定数採ることができ、さらに次の選挙でも特例定数採ることができる」、「増員選挙は行わず、編入される市町村の議員は編入する市町村の議員の在任期間だけ在任でき、次の選挙でも特例定数採ることができる」という2つの特例がある。編入する市町村の特別職の職員は在任し、編入される市町村の特別職の職員は全員失職する。そして、条例や規則は編入する市町村の条例・規則を適用する。ただし、合併に伴い必要な改正は行われる。

注

- 1) 『広報ふるかわ』 2001年5月号 6ページ参照。

## 7節 京都府内での動き<sup>1)</sup>

前節まで、市町村合併に関する概略を述べてきた。本節では、京都府内の市町村合併に関わる大まかな動きについて簡単に述べる。なお、北部地域、相楽郡についてはそれぞれⅡ・Ⅲ章において詳しく述べることにする。

### [1] 合併に対する京都府の基本的な姿勢

少子高齢化の急速な進行などの環境の変化への的確・迅速な対応が求められ、保健福祉をはじめとする各分野における市町村の役割が一層重要になってきて

いる状況のなかで、今後、10年・20年という長い将来のことを考えると、市町村の行財政基盤の確立が重要な課題となってくる。京都府は、この行財政基盤の確立のための1つの有効な手段として市町村合併を位置づけることができる、としている。

## 〔2〕 京都府としての動き

このような考え方のもとで、2000年2月に市長会・町村会と連携し、市町村長も参画して、市町村行財政研究調査会を設置した。ここでは、今後の市町村のあり方を議論していくうえで必要となる様々な論点について共通の認識を得るべく検討作業が進められた。その際、今後市町村が抱える高齢化問題や過疎化の問題、財政の問題、分権で増大する権能の問題など様々な分析・検討が行われた。その調査結果を踏まえて2001年3月に、府・市長会・町村会の三者共同で、「これからの市町村のあり方について」を取りまとめた。これをたたき台として幅広い議論を府民に対して呼びかけた。

また、2001年の7月から8月にかけて、京都市を除く北部・中丹・中部・南部の4地域で市町村長による行政改革推進地域会議が設置され、府の振興局も加わって、各地域の実情を踏まえた行政改革、あるいは合併の問題について議論が始まった。

そして、行政だけではなく、民間団体や地域住民による主体的な取り組みを支援するために、2001年10月には知事と市長会会長、町村会長で組織する京都府市町村行政改革支援会議を設置した。ここでは、今後の支援政策のあり方や、アドバイザーの派遣や必要な情報の提供・助言、あるいは相談に応じる、という形での支援をしている<sup>1)</sup>。

## 〔3〕 各地での動き

ここでは、今まで述べてきたような京都府の取り組みの結果、各地で始まった合併への具体的な動きについて概説する。

①丹後6町 峰山町・大宮町・網野町・丹後町・弥栄町・久美浜町からなる丹後6町では、2001年6月には市町村合併問題研究会を、同年7月には丹後6町合併問題研究会を開催するなど合併の機運が高まってきた。そして、2002年2月には合併重点支援地域として指定され、同年4月には法定合併協議会が設置された。現

在も精力的に合併協議が進められている。また、2002年12月、新市の名称が「京丹後市」に決定した。

②宮津市と与謝郡の1市4町 宮津市と岩滝町・加悦町・野田川町・伊根町の1市4町では、各市町村で住民懇談会の開催がなされた。2002年10月には法定協議会が設置され、合併重点支援地域に指定された。この宮津市と与謝郡の1市4町については、II章で詳しく述べることとする。

③中部地域 京北町・美山町・園部町・八木町・丹波町・日吉町・瑞穂町・和知町の町長と亀岡・京北・園部地域振興局長で構成される「中部地域行政改革推進会議」が設置された。2002年7月には北桑田・船井地域分科会が設置され、その後、北桑田・船井地域任意合併協議会が設置された。ただし、京北町は京都市への編入合併を目指すため、この任意合併協議会には加わっていない。

④宇城久・綴喜地域 宇治市・城陽市・八幡市・京田辺市・久御山町・井手町・宇治田原町は、宇城久・綴喜地域合併・将来構想策定協議会を設置していたが、2002年1月に解散した。

⑤中丹地域 福知山市・三和町・夜久町・大江町では中丹地区行政改革推進会議福天加地域分科会が設置された。2003年4月には法定協議会を設置する予定である。

⑥相楽郡 木津町・精華町・山城町・加茂町・笠置町・和束町・南山城村は相楽郡任意合併協議会を設置したが、2003年2月に協議会は解散した。相楽郡については、III章で詳しく述べることとする。

注

1) 京都府市町村行政改革支援会議ホームページ  
(<http://www.pref.kyoto.jp/tiho/>) 参照。

## 8節 今回の調査報告の方向性と方法について

今回、主に京都府下における市町村合併を調査対象として取り上げたのは「京都の地域再生」という私たちの研究テーマの中で市町村合併をどう位置づけるべきか、という点に興味を引かれたからにほかならない。地域の衰退から脱し「地域の再生」に転じるためには、まず何よりもグローバル経済の下にあって他の国・地

域との競争に打ち克ち、独りで立つことのできる「強い地域」を創らなければならない。そのためには弱小な地方自治体を再編し、より強固な行財政基盤を確立する「市町村合併」という方向は非常に魅力的であるように思える。競争に勝てる「強さ」を身につけることは地方分権の強力な後ろ盾となり、やがては地方の時代の到来を強く促すに違いない。「合併」にこのような甘い期待を抱くことは「地域再生」を少しでも真剣に考えるものにとっては決して不自然なことではないであろう。しかし、である。「地域再生」の手段として「合併」を位置づけて考えれば考えるほど、「合併」と地方の自立との間に矛盾を見出すこととなったのである。ほどなくして私たちは、京都府下で合併が取りざたされている地域の町村に対して行った独自のアンケート調査の回答から、自治体の側が必ずしも自ら欲して「合併」を望んでいるわけではない、という事実を知ることとなる。この後もそういった町村へのヒアリングや合併協議会の傍聴などを通じて、今回の「合併」が抱える深刻な矛盾、特に地方自治や地方分権の理念と相容れない、という致命的な矛盾と出会うこととなる。Ⅱ・Ⅲ章に展開される個別地域の情勢分析は、そうした調査活動の成果物である。私たちが「地域再生」の課題に取り組む中で「市町村合併」の矛盾に気づくに至った軌跡を読者の方々にも追体験していただければ幸いである。また「市町村合併」を超えたところでの地域の活力ある再生の道をも、報告書全体のトーンを通じて提案できたはずであると信じている。



## II 京都府北部：宮津・与謝地域

### 1節 宮津・与謝地域の概略

本節では、宮津市と加悦町・岩滝町・伊根町・野田川町(以下、与謝郡4町という)の概略を述べる。〔1〕において、一般的に知られている各市町の特徴を簡潔に述べ、〔2〕においては、人口・就業者比率などの各市町のデータをあげて、そこから浮かび上がる現状を導き出す。そして〔3〕で、各市町間の結びつきについて触れていく。図Ⅱ-1-1は、宮津市、与謝郡4町を含めた京都府北部地域の地図である。各市町の位置関係を把握する際に、参考にしてもらいたい。



#### 〔1〕 宮津・与謝地域1市4町の特徴

①宮津市 日本三景の1つである天橋立で有名であり、年間の観光客数も250万人を超える。他に、丹後魚つち館、大江山スキー場といったレジャー施設もある。ホテル、旅館などの宿泊施設も多く、観光に力を入れた町である。

②加悦町 町内に600もの古墳が点在する古代ロマンあふれる町である。大江山連峰があり、アウトドアレジャーの町としても親しまれている。また、滝の千年椿は府の天然記念物に指定されている。古くからちりめん産業が盛んである。

③岩滝町 ちりめん産業が盛んである。また、レクリエーション施設としてクアハウス岩滝がある。公民館を中心とした社会教育活動やロードレース大会、駅伝大会などスポーツの振興にも力を注いでいる。

④伊根町 漁業が盛んである。5つの漁港があり、そ

れぞれで漁業協同組合が組織されている。観光施設としては舟屋の里公園がある。また、海岸はリアス式海岸の自然美を形成し、若狭湾国定公園に指定されている。

⑤野田川町 やはりちりめん産業が盛んである。毎年5月4日に行われる曳山祭は府指定の無形文化財となっている。観光施設としてはフォレストパークや丹後ちりめん歴史館がある。

#### 〔2〕 統計に見る宮津・与謝地域の現状

①人口 表Ⅱ-1-1を見ればわかるように、野田川町を除けば、この10年で、軒並み人口を減らしている。

表Ⅱ-1-1 宮津・与謝地域の人口

| 項目\市町             | 宮津市    | 加悦町   | 岩滝町   | 伊根町   | 野田川町   | 計      | 府内比較     |
|-------------------|--------|-------|-------|-------|--------|--------|----------|
| 2000年人口           | 23,276 | 7,867 | 6,648 | 3,112 | 11,078 | 51,981 |          |
| 年少人口比率(%)         | 13.9   | 15.3  | 16.1  | 13.5  | 17     | 15.1   | 府平均 13.6 |
| 生産年齢人口比率(%)       | 57.7   | 58.6  | 60.9  | 49.2  | 59.1   | 58     | 府平均 68.4 |
| 老年人口比率(%)         | 28.3   | 26.1  | 23    | 37.3  | 24     | 26.9   | 府平均 17.4 |
| 1990年人口           | 26,450 | 8,416 | 6,950 | 3,586 | 11,005 | 56,407 |          |
| 人口増加率(%) (対1990年) | -12    | -6.5  | -4.3  | -13.2 | 0.7    | -7.8   | 府全体 1.6  |

(資料) 総務省『2000年国勢調査』より作成。

表Ⅱ-1-2 産業構造就業人口比率と市町村内総生産

| 項目\市町           | 宮津市   | 加悦町   | 岩滝町   | 伊根町   | 野田川町  | 計     | 府内比較     |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|
| 産業分類別就業人口比率     |       |       |       |       |       |       |          |
| 1次産業従業者比率(%)    | 11.2  | 8.6   | 3.0   | 29.7  | 3.8   | 9.3   | 府平均 2.7  |
| 2次産業従業者比率(%)    | 27.5  | 52.3  | 53.3  | 26.2  | 56.6  | 40.8  | 府平均 28.8 |
| 3次産業従業者比率(%)    | 61.3  | 39.1  | 43.8  | 44.1  | 39.5  | 49.9  | 府平均 66.6 |
| 市町村内総生産(億円)     | 815   | 186   | 211   | 79    | 290   | 1,581 |          |
| 1人当たり市町村民所得(千円) | 2,580 | 1,837 | 2,325 | 1,539 | 1,971 | 2,243 |          |

(資料) 総務省『2000年国勢調査』より作成。

この10年での人口減少率を見ると、伊根町が-13.2%、宮津市が-12.0%と特に激しい。この地域で唯一の市である宮津市の人口の減少率が高いというのも意外である。1市2町全体でも、府平均が+1.6%であるのに対し、-7.8%と著しい人口の減少が見られる。老年人口比率も高く、総じて府平均を上回っている。その中でも伊根町が特に高く、府平均の倍以上となっている。府平均の高齢者比率が17.4%なのに対し、1市4町の比率は26.9%と大きな開きがある。これらのことから、宮津・与謝地域は京都府平均と比較して過疎化が急速に進み高齢者比率の高い地域である、と言えよう。

②産業構造および市町村民所得 表Ⅱ-1-2から、第1次・2次産業従事者の占める比率が大きいことがうかがえる。伊根町の第1次産業の比率がずば抜けて高いのは漁業が盛んなためである。その反面、第3次産業従業者比率は、61.3%の宮津市を除いては、軒並み府平均を大きく下回っている。また、1人当たり市町村民所得は宮津市が258万円でもっとも高く、逆に伊根町が153万9千円ともっとも低くなっており大きな格差がある。

### 〔3〕 地域間のつながり<sup>1)</sup>

①民間活動の一体性 通勤・通学先は、加悦町からは野田川町が第1位である一方、野田川町・岩滝町・伊根町からは宮津市が第1位であり、日常生活圏域としてのつながりがある。

②行政活動の一体性 一部事務組合の設置などが行われており、行政活動指標を見るかぎり結びつきが強い。具体的には

- ・宮津市・加悦町・岩滝町・伊根町・野田川町で消防
- ・与謝郡4町では塵芥処理

- ・宮津市・岩滝町では、中学校
  - ・加悦町・野田川町・岩滝町では、火葬場、し尿の処理施設
  - ・加悦町・野田川町では、学校給食
- の一部事務組合を設置している。

宮津市・加悦町・岩滝町・野田川町は、宮津湾流域下水道の区域であり、府議会議員選挙区も同一である。

注

- 1) 市町村行財政研究調査会『研究調査報告書 市町村の組合せ試案に関する基礎データと結びつき分析』2001年2月。

## 2節 これまでの合併の経緯

宮津市と加悦町・岩滝町・伊根町・野田川町(以下、与謝郡4町という)との合併話に先行して、当初は峰山町・大宮町・網野町・丹後町・弥栄町・久美浜町(以下、丹後6町という)を加えた1市10町での合併構想があった。この1市10町で丹後半島を形成しており、また、丹後地区広域市町村圏を敷いていて結びつきも強い。2001年6月には、与謝郡4町と丹後6町の町長で「市町村合併問題研究会」を開催している。2001年7月に1市10町の首長と京都府の出先機関である宮津・峰山振興局長を構成メンバーとする広域合併を視野に入れた「丹後地域行政改革推進会議」が組織されたことによって合併への機運が急速に高まったという。当初は日程調整の困難さから、宮津市・与謝郡4町で構成する「宮津・与謝地域分科会」と丹後6町で構成する「峰山地域分科会」を設置し、2組に分けて調査研究を行うことになっていた。

ところが、2001年10月に峰山地域分科会において丹後6町を枠組みとした新しい市を設置することが決定されたため、宮津市・与謝郡4町の枠組みでの合併が進められることになった。2002年1月の第2回宮津・与謝地域分科会においては、宮津市と与謝郡4町の合併を前提とした法定合併協議会設立に向けた取り組みを行うことが決められた。また2002年7月開催の第3回分科会においては、法定合併協議会を2002年10月1日に設置することが合意された。その流れを受け、2002年9月の各市町議会で合併協議会設立議案が可決され、2002年10月1日、予定通り法定合併協議会が設置された。2002年10月19日には第1回合併協議会を開催され、京都府から合併重点支援地域の指定を受けた。京都府では、先行する丹後6町に続く2例目のことであった。この指定によって、公共事業が重点的に実施されるほか、合併推進債の起債が認められるなどの優遇措置が認められることとなった。2002年11月18日、第2回合併協議会において、合併方式が「新設(対等)合併」となることが確認された。これは、「5団体による合併で、編入方式は選択しがたい」、「先行事例で3団体以上の合併の場合は新設が多い」などの理由からであり、全委員が合意した。現在、総務省マニュアルで示されている新市移行までの最短期間(法定協議会設置後実質22ヶ月)である2004年8月から、特例法の期限ぎりぎりである2005年3月の間での合併を目指している。

当初は、1市4町の首長の間には、合併姿勢に「温度差」があると新聞でも報道された(『京都新聞』2002年1月22日付)。また、野田川町役場におけるヒアリング調査でも、「宮津・与謝の協議会は、丹後6町の合併協議会とは違い、『はじめに合併ありき』というわけではない。これから新市庁の位置や建設問題、まちづくりの方向性など議論を進めていくなかで破談もありえる」との声も聞かれた。しかし、現在までのところ協議会の場で大きな衝突は起きていない。順調に1市4町での合併に向かっている、と言えるだろう。

### 3節 合併によるメリット・デメリット

#### [1] 宮津・与謝地域の行財政問題

法定合併協議会の傍聴や野田川町役場でのヒアリン

グからは、「合併しなければ財政が持たないから合併する」という認識が強く、合併によるメリット・デメリットの検証や真の住民自治とはいかなるものか、という問いかけをすることなく「少なくとも合併することはやむを得ない」という風潮が強く存在するを感じた。では、合併を進めなければ本当に財政は破綻してしまうのであろうか。

#### ①国による財政支援措置<sup>1)</sup>

**a 普通交付税の合併特例** 2001年度の1市4町の普通交付税額の合計額は約94億円だが、1市4町での合併がなされた場合、合併後の普通交付税額は約73億円となり、22.5%の減額が見込まれる。国の特例支援措置として、合併後10年は、行政上のデータを基に算出された交付額の変動はあるものの、合併前の各市町の普通交付税額が全額保障される。その後5年間は、段階的に激変緩和措置が講じられる。

**b 合併特例債** 合併に際して公共施設整備などのまちづくり建設事業として、地方債(借入金)を利用できる。合併から10年間の事業の合計額を256.4億円とした場合、その95%にあたる243.6億円までの借入が可能になり、その借入金償還額の70%にあたる170.5億円が交付税として戻ってくる、というものである。また、合併によって旧市町村で継承されてきたコミュニティや歴史・伝統などが維持できなくなるのではないかと懸念から、旧市町村単位の地域振興や合併後の住民の一体感を醸成するための基金を積み立てる場合、基金造成として地方債を利用できる。合併から10年間の基金造成の上限額は32.0億円であり、その標準基金規模のうち95%の30.4億円を借入でき、借入金償還額の70%にあたる21.3億円が交付税として戻ってくる、というものである。

**c 合併直後の臨時的経費にかかる財政措置** 合併後5年間にわたって通常の普通交付税に上乗せされ、5年間合計で6.3億円が見込まれている。

**d 特別交付税** 合併年度、またはその翌年度から3年間にわたって包括的に措置され、3年間合計で7.7億円が見込まれている。

**e 国庫補助金** 合併市町村補助金として合併年度から3年間、計5.4億円が交付される。また合併準備補助金として5団体に各500万円、計2,500万円の補助金が交付される(各団体1回に限る)。



②財政シミュレーション 宮津与謝分科会（宮津市・与謝郡4町の助役、担当課長等で構成）が作成した財政シミュレーションが表Ⅱ-3-1、2である。合併した場合、普通交付税の減少はあるが、合併後15年間で、議員法定定数の減数や管理部門の統合などに伴う職員規模の適正化ができる。これにより人件費の抑制などが期待されることから基礎的な蓄えができ、交付税減額に見合う行政経費の効率化が可能になる、としている（表Ⅱ-3-3）。また、合併特例債や特別交付税等の支援措置により、地域重要課題への対応や合併当初の内部基盤整備も図れる、としている。

表Ⅱ-3-1 合併しない場合のシミュレーション

| 歳入歳出合計額 (単位: 万円) |         |         |         |         |         |          |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| 年度               | 宮津市     | 加悦町     | 岩滝町     | 伊根町     | 野田川町    | 計        |
| 2001             | 29,561  | 1,433   | 26,370  | 7,338   | 8,178   | 72,880   |
| 2002             | 41,979  | 4,765   | 25,203  | 9,947   | 9,414   | 91,308   |
| 2003             | 33,312  | 1,724   | 21,902  | 8,152   | 7,846   | 72,936   |
| 2004             | -13,312 | -17,112 | 9,160   | -3,180  | -14,545 | -39,683  |
| 2005             | 152     | -15,590 | 8,216   | -3,233  | -10,385 | -20,839  |
| 2008             | 1,079   | -17,112 | 1,538   | -1,641  | -14,890 | -31,027  |
| 2011             | 416     | -19,199 | -4,485  | -1,106  | -18,675 | -43,048  |
| 2014             | -7,800  | -28,807 | -11,637 | -4,292  | -27,042 | -79,577  |
| 2017             | -5,987  | -39,000 | -19,396 | -6,303  | -37,024 | -107,610 |
| 2020             | -23,139 | -49,934 | -30,530 | -9,618  | -46,989 | -160,211 |
| 2023             | -32,331 | -59,335 | -40,508 | -11,409 | -55,566 | -199,149 |
| 2024             | -33,970 | -62,040 | -43,670 | -11,644 | -58,351 | -209,675 |

(資料) 宮津市『市町村合併を考えるために』2002年より作成。

表Ⅱ-3-2 合併した場合のシミュレーション(合併時期:2005年3月31日を想定)

(単位: 万円)

| 年度   | 歳入合計額     | 歳出合計額     | 歳入歳出差引額 | 財政調整基金    | 減債基金   | 特定目的基金  | 合併特例基金  | 基金残高計     |
|------|-----------|-----------|---------|-----------|--------|---------|---------|-----------|
| 2004 | 2,638,999 | 2,678,966 | -39,967 | 490,014   | 89,719 | 271,768 | 0       | 851,500   |
| 2005 | 2,860,241 | 2,659,613 | 200,628 | 690,642   | 89,719 | 271,768 | 32,000  | 1,084,128 |
| 2008 | 2,782,742 | 2,596,149 | 186,593 | 1,251,375 | 89,719 | 271,768 | 128,000 | 1,740,861 |
| 2011 | 2,770,316 | 2,562,762 | 207,554 | 1,850,438 | 89,719 | 271,768 | 224,000 | 2,435,924 |
| 2014 | 2,800,544 | 2,582,614 | 217,930 | 2,500,708 | 89,719 | 271,768 | 320,000 | 3,182,195 |
| 2017 | 2,583,567 | 2,543,697 | 39,870  | 2,703,667 | 89,719 | 271,768 | 320,000 | 3,385,153 |
| 2020 | 2,508,698 | 2,569,009 | -60,312 | 2,605,204 | 89,719 | 271,768 | 320,000 | 3,286,690 |
| 2023 | 2,503,997 | 2,588,858 | -84,861 | 2,363,580 | 89,719 | 271,768 | 320,000 | 3,045,067 |
| 2024 | 2,499,793 | 2,589,054 | -89,261 | 2,274,319 | 89,719 | 271,768 | 320,000 | 2,955,806 |

(資料) 宮津市『市町村合併を考えるために』2002年より作成。

表Ⅱ-3-3 現状と類似団体との比較

|                         | 宮津市    | 加悦町   | 岩滝町   | 伊根町   | 野田川町  | 計      | 類似団体                 |
|-------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|----------------------|
| 議員条例定数                  | 21     | 16    | 14    | 14    | 18    | 83     | 30 <sup>c)</sup>     |
| 一般行政職員数 <sup>a)</sup>   | 228    | 86    | 64    | 53    | 96    | 527    | 348                  |
| 歳出総額(百万円) <sup>b)</sup> | 14,783 | 4,181 | 3,284 | 3,703 | 4,384 | 30,335 | 19,106 <sup>d)</sup> |

a) 2001年4月時点

b) 1999年度決算

c) 合併を想定した場合の議員定数は、地方自治法で定められた上限であり、条例で定数が定められる

d) 1999年度決算

(資料) 宮津市『市町村合併を考えるために』2002年より作成。

表Ⅱ-3-4 各市町の社会基盤の現状 (2001年3月末時点)

|                                       | 宮津市     | 加悦町    | 岩滝町    | 伊根町    | 野田川町   | 計       |
|---------------------------------------|---------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 市町道延長(m)                              | 254,109 | 89,699 | 36,864 | 62,103 | 65,254 | 508,029 |
| 改良率(%)                                | 42      | 1      | 66     | 49     | 63     | 50      |
| 都市公園面積(m <sup>2</sup> ) <sup>a)</sup> | 596,875 |        | 85,566 |        | 39,790 | 722,231 |
| し尿衛生処理率(%)                            | 99      | 1      | 98     | 85     | 96     | 97      |
| 下水道等普及率(%)                            | 35      | 0      | 63     | 3      | 41     |         |
| ごみ収集率(%)                              | 99      | 1      | 93     | 100    | 99     | 99      |

a) 府立公園を含む

(資料)宮津市『市町村合併を考えるために』2002年より作成。

しかし、合併後15年後にはこの特例の効果は消滅する。つまり、合併後10年間程度は各種の特例措置のもとで施設の建設などが進められ、国・府からの支出金や特例債、交付税交付金を通じて行財政が豊かになるかのように思われるが、期間が終われば、交付税交付金の急速な減額が待っており、歳出削減を余儀なくされるのである。交付税の削減が開始されれば、合併しない場合の交付税収入といずれは同程度となり、「さらに下回る」とのシミュレーションを行っている自治体もある。しかも人員が削減されることで職員配置も変化し、サービスの質の低下や雇用の減少を招くこと、合併後の内部基盤整備や地域重要課題への対応への偏重化によって周辺地域へのサービスが切り落とされることなどのマイナス面は全く考慮されていない。また、合併して人口5万人以上の市規模となった場合には住民税の均等割負担も増加する(年額2,000円→年額2,500円)<sup>2)</sup>。たとえ短期的には財政危機が回避されたとしても、10数年後に残されるのは、交付税の急速な減額と、合併以前より低下した住民サービス、一層進化した過疎化への対応である。また合併バブルとでも呼ぶべき現象に踊り、特例債事業として大規模なハコモノ建設に走れば、3割の自己負担に苦しむことになり財政負担に拍車がかかる。要は財政危機を先延ばしにするのか、今真摯に取り組むかの選択であるが、先延ばしにした場合、事態はより一層深刻化すると予測される。[2]では、合併によるメリット・デメリットをあげながらこの点を検証していきたい。

## [2] 公共サービスの質的・量的変化

自治体が住民に提供する公共サービスには、一般に

環境・開発・産業・介護保険財政など、広域的な展開による効率化のメリットが得られるものと、対人サービスなど狭域的な方が好ましいものがある。しかし合併した場合には、仮に広域的なサービスの提供が新たに可能になったとしても、狭域的でなければ実現できないきめ細やかなサービスは切り捨てられることになる。また中心部のみにサービスが集中し、周辺部のサービスは量・質ともに低下する可能性が大きい。合併をしない場合には、狭域的で良質なサービスを充実させつつ、小さな自治体同士をネットワークで結ぶことによって広域的なサービスによるメリットをも享受する、という道が残されている。「小さな自治体でもできること」ではなく、「小さな自治体だからこそできること」が数多く存在する、ということを忘れてはならないのではないのだろうか。

**a 社会基盤** 各市町の社会基盤の現状を整理した表Ⅱ-3-4を見ると、特に市町道改良率と下水道等普及率において各市町で大きな格差が見られる。合併して効率性のみを追求した行財政投資が行われれば、中心部だけが発展して周辺部が取り残され、その格差がさらに拡大する可能性が高い。合併によって一体的整備の推進が図られ、道路整備のネットワーク化、処理施設の一元化による効率化が可能になる、と謳われているが、これらは既存の組合などによる広域行政を充実させることでも十分可能である。それが難しいのは各地域の地域エゴが存在するからであり、形式的に合併したところでそのようなエゴがなくなるわけではない。合併によって周辺部となってしまう地域の生活路線にかかる改良、維持修繕が図られにくくなるというデメリットを考えるべきである。

**b 福祉・保健** 各市町の福祉・保健の現状を整理したものが表Ⅱ-3-5である。各市町で施設数やその収容人数などにばらつきが見られる。合併した場合、サービス事業主体の統合によって制度・基盤の強化が図られるとともに経営の効率化が可能になると言われている。しかし、数字上のバランスがとれても、実際に福祉・保健サービス状況が改善されるわけではない。格差が拡大する恐れも大いにある。必要なのは、病院や施設の充実と、どの地域の住民にもサービスが公平に受けられるようなシステム作りである。特に過疎の進行の著しい地域では、在宅サービスを中心とした介護保険制度下での公・民両者によるサービスの充実が性急に求められている。福祉関連職の人員を増やすことは若年層の雇用の確保にも通じる。

野田川町では以前、バブル期のハコモノ重視政策のつけがまわって財政が硬直していたが、財政再建を旗印に町長に就任した太田貴美町長のソフト重視政策への移行により、生活環境整備や福祉政策の充実が図られ、民間団体や周辺町村との連携により大きな成果を挙げてきた。その代表的なものに、3万6,350㎡の敷

地に障害者福祉センターと高齢者総合福祉施設を併設した「福祉の里」とよばれる施設がある。障害者福祉センター「夢織りの郷」は、社会福祉法人「よさのうみ福祉会」が事業主体となり、96年から2年間かけて知的障害者更生施設、同通所授産施設、同小規模デイサービスセンター、無認可小規模作業所を建設した。高齢者総合福祉施設「虹ヶ丘」は、与謝郡福祉会が事業主体で、99年に「夢織りの郷」の隣接地にオープンした。約15億円を投じて建設したこの福祉施設には、特別養護老人ホームやショートステイ、デイサービスセンター、在宅介護支援センター、ホームヘルプステーションがある。これほどの施設は1つの町では運営は難しく、与謝郡4町が連携して事業を行っている。合併をしなくても、広域的なメリットを活かした事業を行うことは可能なのである。またインターネットを利用したホームページによる情報発信の推進により、高齢者や障害者が積極的に社会参加できるようなネットワーク作りを行う団体も出てきている。これらの情報・サービスのネットワークに市町村の境界線は存在しない。

表Ⅱ-3-5 各市町の福祉・保健の現状

|                       | 宮津市     | 加悦町     | 岩滝町     | 伊根町     | 野田川町    | 計      |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| 障害者手帳交付者数             | 1,528   | 502     | 327     | 283     | 678     | 3,318  |
| 国民健康保険加入割合(世帯) %      | 58      | 66      | 59      | 61      | 64      | 61     |
| 老人保健医療受給者数            | 5,016   | 1,534   | 1,119   | 874     | 1,955   | 10,498 |
| 一人当たり年金医療費(円)         | 547,799 | 519,558 | 509,984 | 501,968 | 500,169 |        |
| 老人福祉施設数 <sup>a)</sup> | 9       | 2       | 2       | 3       | 2       | 18     |
| 収容定数                  | 361     | 123     | 75      | 290     | 73      | 922    |
| 介護保険要介護認定者数           | 872     | 270     | 185     | 185     | 327     | 1,839  |
| 在宅サービス割合(%)           | 42      | 35      | 37      | 33      | 38      |        |
| 医療機関数 <sup>b)</sup>   | 32      | 9       | 7       | 3       | 10      |        |
| 総合病院                  | 1       |         | 1       |         |         |        |
| 医科・歯科診療所              | 31      | 9       | 6       | 3       | 10      |        |
| うち市町立                 | 3       |         |         | 2       | 1       |        |

a) 特養・デイサービスなどの合算、市町立以外も含む

b) 接骨院などは除く

(資料) 宮津市『市町村合併を考えるために』2002年より作成。



表Ⅱ-3-6 保育所、幼稚園、小・中学校数と定員率など（2001年3月末時点）

|            | 宮津市   | 加悦町 | 岩滝町 | 伊根町 | 野田川町 | 計     |
|------------|-------|-----|-----|-----|------|-------|
| 保育所箇所数     | 8     | 3   | 1   | 5   | 4    | 21    |
| 定員率(%)     | 35    | 128 | 56  | 50  | 55   | 59    |
| 幼稚園箇所数     | 4     | 1   | 1   |     | 1    | 7     |
| 定員率(%)     | 131   | 30  | 61  |     | 31   | 74    |
| 小学校数       | 11    | 3   | 1   | 3   | 5    | 23    |
| 児童数        | 1,329 | 460 | 451 | 179 | 802  | 3,221 |
| 中学校数       | 5     | 1   | 1   | 2   | 1    | 10    |
| 生徒数        | 601   | 289 | 357 | 104 | 357  | 1,708 |
| 公会堂・会館数    | 3     |     |     |     | 1    | 4     |
| 収容定員       | 1,566 |     |     |     | 426  | 1,992 |
| 公民館数       | 11    | 12  | 7   | 2   | 11   | 43    |
| 図書館・博物館数   | 2     |     |     | 2   |      | 4     |
| 体育館・陸上競技場数 | 2     | 1   | 2   | 2   | 1    | 8     |

（資料）宮津市『市町村合併を考えるために』2002年より作成。

**○子育て・教育・文化** 1市4町の保育所、幼稚園、小・中学校数と定員率などを示した表Ⅱ-3-6から明らかなように、学校数と生徒数の関係は1市4町で非常にばらつきがある。もし合併が進めば、「行財政効率化」と称して学校の統廃合が進む可能性が大きい。そして統廃合が実施されれば、当然生徒数の多い地域の学校が残り、周辺部の学校は廃校になる。そうなれば周辺地域の生徒は通学の負担の増大を強いられる。さらに、様々な行事などを通じて住民の活動拠点として機能してきた学校がなくなれば、住民同士、特に高齢者と子供との結びつきや交流がなくなることが懸念される。地域文化の継承も難しくなるだろう。

このような学校を中心とした地域ぐるみでの教育や学校がその地域において果たす機能を考えた場合、合併そして統廃合が進むことによるメリットはあまり考えられない。給食組合や中学校組合などの広域行政はすでに実施されている。これまでの校区を残しつつ広域行政を充実させることが、最善の方法であると考えられる。また公民館や図書館・博物館などの文化施設も市内・町内の住民に利用範囲を限定せず、広く開放していくことが必要である。

このように、合併により学校や役場などの住民の活動拠点が失われることのダメージは非常に大きく、ま

た自治体の規模が大きくなり庁舎が統一されることで、市民の声が届きにくくなりサービスのきめ細やかさもなくなる。2年前の当地区の農協の合併によって営業所がなくなり、不便になったことを嘆く住民は多い。今回も同じような事態になるであろう。町によっては、税や保険料の負担増大も余儀なくされる。合併が進めば、教育・文化・社会基盤の充実は中心部のみに集中し、周辺部が取り残されることになる。そのような周辺部では、地域ではくまれてきたコミュニティや歴史・伝統などの継承、地域の個性や絆が弱まってしまいうことにもなりかねない。

### 〔3〕産業・雇用

合併によって地方財政危機が解決するわけではない、ということは〔1〕で述べたとおりであり、合併は当面の財政危機を先延ばしにするのみでなく、さまざまなサービスの不公平や結果としての地域の活力の低下を招くことを〔2〕で検証した。市町村合併の第一の目的であるはずの地域の自立的発展や活性化は、「合併」という単に自治体の境界線を変えることだけでは不可能であり、今日の地域経済の沈滞がなぜ生じているのかを分析しなくては実現し得ない。

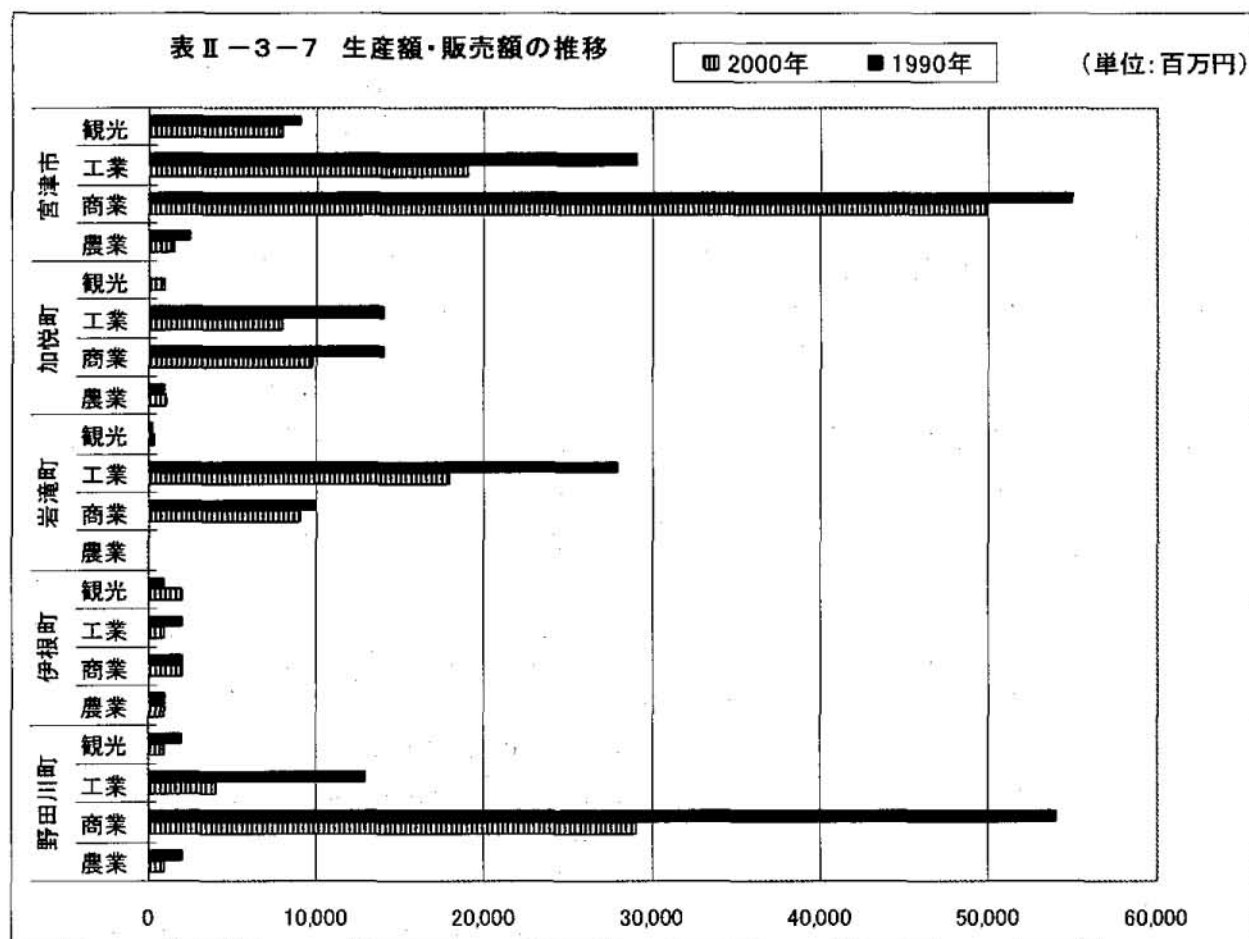
現在、宮津市では観光事業の不振、岩滝・野田川・加悦町では地場産業（丹後ちりめん）の不振、伊根町で

は漁業の不振が続いている。各市町の生産・販売額の変化をまとめた表Ⅱ-3-7から明らかなように、どの市町でも1990年から2000年の10年間で生産販売額（農業粗生産、商業年間販売額、工業製造品等出荷額、観光消費額、漁業生産額を含む）が減少している。合併しても具体的な産業振興案が検討されなければ現状は変わらない。むやみな重点投資に走れば中心地域と周辺地域の格差の拡大と赤字を生むだけであり、まず必要なのは各地域での産業振興のための努力である。宮津市には天橋立や観光施設、伊根町には漁業・林業や昔からの舟屋、野田川・加悦町には丹後ちりめん、岩滝町にはちりめんや温泉など、各市町に軸となりうる産業は存在している。

最近では、IT技術を使った地域内で企業と住民・自治体とのネットワークの構築や、海外へ地域の魅力をアピールしていくような取り組みも徐々になされて

きている。輸入自由化やライフスタイルの変化、国内消費不況や少子高齢化による打撃に屈せず、自分たちの地域から自分たちの力で立ち上がっていかうとする積極的な姿勢が地域再生の第一歩である。そうした取り組みをまず行っただうで、観光資源の一体的PRなど、広域的なメリットを生かした施策を行っていかなくてはならない。

また小さな自治体では、町役場が投資力と雇用力の面でも大きな役割を担っている。役場からの資材調達や職員の利用によって経営が成り立っている商店も多い。合併して役場が支所になり人員削減が進めば、サービスの低下だけでなく多くの職員の雇用喪失と周辺商店の衰退を招く。自治体は、財政支出を地域経済の再生のために地域内で循環させ、地域内に仕事と所得がまわるようなしくみ作りを目指さねばならない。



(資料)『宮津・与謝合併協議会だより』より作成。

経済のグローバル化に伴って、生活範囲としての地域の重要性がますます高まっている。バブルの崩壊に続く大規模な規制緩和を経て、長期化する日本の不況の出口は見えない。その打破には産業構造の転換が必要であり地域の振興、地域経済の発展がその大きな鍵を握っている。地域経済の発展は、狭い地域内で再投資力をいかにつけるかにかかっており、それぞれの地域の産業構造にあった形で独自の地域産業政策を展開し財政支出を循環させるようにしていかななくてはならない。そのようなしくみが確立されて初めて、広域的な規模での地域経済力も強化される。前にも述べたが、この努力を怠ってむやみな合併をしたとしても、投資の重点化が進むだけで、周辺地域はより一層衰退してしまうことになりかねない。

注

- 1) 宮津市『市町村合併を考えるために』2002年 参照。
- 2) 同上。

#### 4節 合併に対する議会の考え

##### 〔1〕 議会の動き

2002年7月の第3回宮津・与謝地域分科会において、宮津市および与謝郡4町を範囲とした法定合併協議会の設置について、9月の定例議会に提案することが決まった。それを受けて、各市町議会とも合併協議会設置議案を賛成多数で議決した。また、首長や助役、議会議員が半数を占める法定合併協議会も、現在までのところ合併に向けてスムーズに進んでいる。各市町議会は、おおむね合併を視野に入れて動いている、と言えるだろう。しかし、「合併の経過を見ると、国からの押し付けで地方自治の精神に反する」、「合併に関する調査・研究に基づいたデータによる議論が必要」（加悦町議会）などの意見も出てきており、これから新市庁の位置などの重要な議題が話し合われるにつれて、紛糾する可能性もある。

##### 〔2〕 野田川町長の話

野田川町でのヒアリングの際に、太田貴美町長から話を聞くことができた。「合併の話は結婚と全く同じで、

新居、新姓、お金の問題、いろいろ話し合わなくてはならないけど、お互いの気持ちが一番大事で、式の日取りなんてものは本当は一番最後でいい。それが順番が逆になってしまっている」との言葉が印象に残っている。「野田川は4町でもっとも多い人口を有し、背後に加悦町を控えていて、この合併においても重要な位置にある。わがままにならずにより兄貴分として、冷静な判断を下していきたい」とも述べられた。野田川町も、かつて5つの町が合併してできたもので、今でもライバル意識は残っているが、いい意味でも悪い意味でも、まちの活性化につながっているという。今回の合併に対しても、「仕方なくやる」というネガティブな思考ではなく、「いいまちを作っていこう」というポジティブな思考を強く感じる事ができた。

#### 5節 合併に対する住民の考え

##### 〔1〕 住民の将来のまちの希望<sup>1)</sup>

合併協議会は、2002年11月に住民アンケートを実施している。ここでは、そのアンケートを分析する。表Ⅱ-5-1にあるとおり、「新市について将来どのようなまちになればよいと思いますか」との質問に対しては「子どもから高齢者まで安心して暮らせるまち」、「働く場が多く、若者が定住できるまち」と回答した人が、それぞれ60%を超えて、他を圧倒している。こ

表Ⅱ-5-1

新市について将来どのようなまちになればよいと思いますか

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 通勤、通学や買い物などが便利で住みやすいまち | 19.3% |
| 子どもから高齢者まで安心して暮らせるまち   | 60.1% |
| 学習やスポーツの盛んなまち          | 3.0%  |
| 行事やイベントの活発な楽しいまち       | 6.0%  |
| 観光が盛んで、にぎわいのあるまち       | 13.0% |
| 働く場が多く、若者が定住できるまち      | 65.4% |
| 自然と調和した農林漁業のさかんなまち     | 11.6% |
| 住民が主体的にまちづくりに参画できるまち   | 15.7% |
| その他                    | 2.5%  |
| 無回答                    | 3.6%  |

(資料) 宮津市・加悦町・岩滝町・井根町・野田川町合併協議会  
『合併協議会だより第4号』2003年2月より作成。



れは、年少人口比率が府平均よりやや高いのに対し、生産年齢人口比率が府平均よりかなり高いことと、老年人口比率が府平均の1.5倍にも達することに起因する。また、1990年から2000年までの間に、地区全体で人口が7.8%も減少し、過疎化が進んでいることも原因であると言える。現在、宮津・与謝地域には4年制大学がなく、高校を卒業して進学する生徒は地元を離れることを余儀なくされる。そして大学を卒業しても働き口が少ないため、地元に戻ってくる若者は少ない。その現状がアンケートにも表れていると言える。

## [2] 住民の合併による効果への期待と不安

住民アンケートでは、合併による効果への期待を「地域経済への期待」、「教育文化への期待」、「行政サービスへの期待」の3種類に分けて質問している。同時に、「合併への心配」について質問した項目があった(表Ⅱ-5-2を参照)。以下、それぞれの回答で目立ったものを簡単に取り上げていく。

①**地域経済への期待** 地域経済への期待は、「観光の連携が強化される」という回答が45.9%でトップだった。この地域には、日本三景として有名な宮津市の天橋立をはじめとして、大江山スキー場、伊根町の舟屋、野田川町の丹後ちりめん歴史館などの観光施設が数多くある。合併によって、一体的・広域的な観光客の誘致が期待されるからであろう。

②**教育文化への期待** この質問では、「地域の交流や新たな連帯意識」、「施設の広域的な利用」を期待する人がそれぞれ42.6%、42.2%と多かった。現状でも宮津・与謝地域間のつながりは深いと言えるが、さらに緊密な交流を住民が期待していることがうかがえる。

③**行政サービスへの期待** 「議会経費の節減」、「行政経費の節減」が、それぞれ60.3%、45.9%と上位を占めた。経費の節減への期待が福祉サービスの安定的な提供への期待よりも高いことが特徴である。過疎高齢化の地域であり、福祉サービスに対するニーズは高いはずである。にもかかわらず福祉サービスの安定的な提供を、期待する人は決して多くない。合併によって、経費は削減できても福祉サービスのさらなる向上はあまり期待していない、という住民意識がうかがえる。

④**合併への心配** 「行政サービスの低下」が51.1%、「公共料金や税負担の増加」が47.3%、「周辺部が取

表Ⅱ-5-2 合併による効果への期待と心配

| 地域経済への期待      |       |
|---------------|-------|
| 観光の連携が強化される   | 45.9% |
| 地域のイメージアップと活力 | 38.7% |
| 若者の定着や職場の確保   | 35.6% |
| 企業誘致の推進       | 30.2% |

| 教育文化への期待      |       |
|---------------|-------|
| 地域の交流や新たな連帯意識 | 42.6% |
| 施設の広域的な利用     | 42.2% |
| 新しい市民文化の創造    | 29.5% |

| 行政サービスへの期待    |       |
|---------------|-------|
| 議会経費の節減       | 60.3% |
| 行政経費の節減       | 45.9% |
| 福祉サービスの安定的な提供 | 33.2% |

| 合併への心配            |       |
|-------------------|-------|
| 行政サービスの低下         | 51.1% |
| 公共料金や税負担の増加       | 47.3% |
| 周辺部が取り残される        | 44.8% |
| 公共施設の統廃合による利便性の低下 | 29.9% |
| 行財政の格差是正の弊害       | 29.6% |

(資料) 前表と同じ。

り残される」が44.8%とそれぞれ高い数値を示した。合併に際し、行政は「サービスは最高に、負担は最低に」の謳い文句で合併を進める。しかし、最近合併した兵庫県篠山市においては、合併後の財政負担の加重に伴う行財政リストラのために、例えば、以前は無料だったスクールバスが500円となり、さらに将来これを2,000円に引き上げることが決定されている。また、同様に近年合併した東京都あきる野市の旧五日市町のように、役場が支所になることで周辺商店街が急速に衰退していくことも多い<sup>2)</sup>。行政側がどれだけ甘いビジョンを提示したとしても、住民の心配を完全に拭い去ることは難しいだろう。

注

- 1) 宮津市・加悦町・岩滝町・伊根町・野田川町合併協議会『合併協議会だより第4号』2003年2月 参照。
- 2) 京都府自治体問題研究所市町村合併問題研究会『丹後地域の合併問題を考える』2002年9月21ページ参照。

## 6節 まとめ

私たち合併調査班は2002年12月に岩滝町知遊館で開催された第3回法定合併協議会を傍聴し、その後、野田川町役場などでヒアリングを行った。合併協議会では、合併することが大前提で協議がなされていることにまず疑問を感じ、その点について野田川町役場総務課の吉田伸吾氏、岩滝町3号議員の足立氏にたずねたところ、両者から「法定協議会は合併をした場合のビジョンについて各市町が話し合うところであり、合併をしない場合のビジョンは各市町がおのおの検討するものだ」という答えが返ってきた。しかし、実際に行政サイドは合併しない場合の財政シミュレーションを行った程度であり、町が単独で生き残っていく道の模索は全くなされていない。これでは今まで各市町が行ってきた地域づくりへの誇りが感じられないばかりか、真の住民自治の理念を全く無視しているように思えてならなかった。

協議会では、合併後の行政についての各市町の合意がなかなか難しく、それが原因で合併が白紙になることも十分にありうる。協議会の段階で地域エゴが激しくぶつかり合っているのだから、合併したとして真に公平で満足のいく施策やサービスが展開されることはきわめて難しいだろう。地域エゴのぶつかりあいから合併をとりやめるのではなく、単なる合併では地域再生への解決策は生まれない、という事実を認識したうえで勇気ある決断を下してほしい、というのが私の願いである。

また非常に気になるのが、この合併に関して住民があまりにその内実を知らされていない事実である。合併協議会は住民に対してアンケートを行っているが、このアンケートは、合併後の町づくりについて住民の意見を聞く、という趣旨で実施されており、合併に関

する是非を問うもの、また合併に際するメリット・デメリットについて問うものでは全くなかった。しかしアンケートの自由記述欄には、合併に反対する声も少なからず書かれていた。行政・議会は、住民の意見に耳を傾けずに合併によるメリットをことごとくアピールし、デメリットについては「これから協議する中でそのようなことが起こらないようにしていく」という、実際の検証を伴わない無責任な回答をしている。民主主義、住民自治のあるべき姿とはあまりにかけ離れていないだろうか。たとえ合併をすることになっても、このような住民不在の行政では、魅力的な地域づくりが行えるはずがない。住民はもっと積極的に学習し、団結して地域の未来のために行動していかななくてはならない。そのうえで最終的に合併をするか否かは住民投票で決定されるべきことである。2年前の農協の合併や金融機関の統廃合などによって地域がダメージを受けたことや、篠山市など合併後に不満の声が続出している多くの自治体の例、また独自に魅力的な地域づくりを行っている国内外の小規模自治体の例などを熟慮する必要がある。

最後に強調したいのは、企業がM&Aを進めて効率化・重点投資化を図り、人員削減や不採算部門の切り捨てなどを行うのとは異なり、住民のために存在する地方自治においては、切り捨てることのできる地域やサービスなどはない、ということである。全ての人が幸せに暮らせるような地域づくりが行われなければならない。IT化・グローバル化の進行する現代では、既存の地域区分を残したうえで、きめ細やかでフットワークの軽い公・民両者による広域ネットワークの構築が可能になってきている。まさに今こそ、国の一方的な政策に立ち向かって真の住民自治をとりもどさなくてはならない。そうした地域再生が日本の活性化への道であると思う。

### Ⅲ 京都府南部：相楽郡

本章では、前章の京都府北部の丹後地域に引き続き、京都府南部の相楽郡の合併問題を対象に行った調査について述べる。相楽郡の人口は 2000 年国勢調査時で 96,479 人であり、この人口規模は京都市、宇治市につぐものである。産業を見ると、府内他地域に比べて農業が盛んであり、京都市につぐ第 2 位の生産農業所得（40 億円）を誇る。その相楽郡では住民の合併に対する意識の温度差が東西<sup>1)</sup>間で顕著である。ゆえに、前章で述べた北部とは異なり、最終的には法定合併協議会の設置に至らなかった。では、その温度差はどのようなものであり、その原因はどこにあるのか。このことを検証し、合併問題を考察する。

#### 1 節 相楽郡の 7 町村<sup>2)</sup>

相楽郡は、京都府最南端に位置する地域で、滋賀県・三重県・奈良県と境を接しており、南西から北東に長く延びた形をしている。郡を構成するのは図Ⅲ-1-1 に示した木津町・精華町・山城町・加茂町・笠置町・和束町・南山城村の 6 町 1 村である。郡の中央部を東から西に木津川が流れており、山城町と木津町の接する付近で直角に曲がり北流している。木津川は 3～4 世紀頃からすでに交通路として利用されており、人・モノ・文化の往来が活発に行われていた。

郡の東西は様々な点で異なる。西北部の低平地、西

部の緩やかな丘陵地では野菜や果物類が栽培されている一方で、関西文化学術研究都市が造成されている。その影響で都市化も進んだ。東部から東北部は山地と高原が広がり、煎茶や京野菜が栽培されている。まだ開発途上であり、多彩な自然あふれる四季が楽しめる観光地である。その相楽郡で 2002 年に任意合併協議会が発足した。東西それぞれの特色を生かしたうえで今後のさまざまなゾーニングを行い、合併により新たなまちづくりができるのではないかと考えたからだ。

以下、相楽郡 7 町村のデータを表Ⅲ-1-1 に、ここ 20 年の人口増減を表Ⅲ-1-2 にそれぞれ示す。そして、ここからわかる人口推移ならびに各町村の合併の歴史・地理的特徴について述べる。

表Ⅲ-1-2 ここ 20 年の人口増減推移

| 町村\年 | 1980   | 1985   | 1990   | 1995   | 2000   |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 木津町  | 16,049 | 16,508 | 23,263 | 26,560 | 33,684 |
| 精華町  | 15,334 | 16,095 | 17,519 | 22,691 | 26,359 |
| 山城町  | 9,412  | 9,494  | 9,319  | 9,210  | 9,122  |
| 加茂町  | 8,970  | 13,759 | 16,950 | 16,666 | 16,004 |
| 笠置町  | 2,506  | 2,429  | 2,311  | 2,223  | 2,069  |
| 和束町  | 6,290  | 6,333  | 6,079  | 5,921  | 5,457  |
| 南山城村 | 3,396  | 3,701  | 3,890  | 4,024  | 3,784  |
| 合計   | 61,957 | 68,319 | 79,331 | 87,295 | 96,479 |

(資料)『京都府の人口』平成 12 年国勢調査(要計表による人口)

表Ⅲ-1-1 人口・面積・産業構造

|                | 面積(km <sup>2</sup> ) | 人口(人)   | 高齢者比率(%) | 産業構造就業人口比率(%) |      |      |
|----------------|----------------------|---------|----------|---------------|------|------|
|                |                      |         |          | 第1次           | 第2次  | 第3次  |
| 木津町            | 23.62                | 34,670  | 12.2     | 4.9           | 24.5 | 70.6 |
| 精華町            | 25.66                | 31,263  | 12.8     | 5.2           | 27.3 | 67.5 |
| 山城町            | 24.53                | 9,165   | 21.2     | 10.5          | 31.2 | 57.7 |
| 加茂町            | 36.97                | 16,251  | 17.3     | 9.0           | 25.7 | 65.3 |
| 笠置町            | 23.57                | 2,080   | 27.7     | 12.5          | 34.8 | 52.4 |
| 和束町            | 64.87                | 5,599   | 25.7     | 26.5          | 26.4 | 47.1 |
| 南山城村           | 64.21                | 3,887   | 25.8     | 24.3          | 22.2 | 53.5 |
| 相楽郡全体(合計または平均) | 263.43               | 102,915 | 15.5     | 8.3           | 26.4 | 65.3 |

(資料) 京都府南部地域行政改革推進会議相楽地域分科会『相楽地域分科会報告書』2002 年 5 月

相楽郡任意合併協議会『相楽郡の町村合併を考える』2002 年 9 月

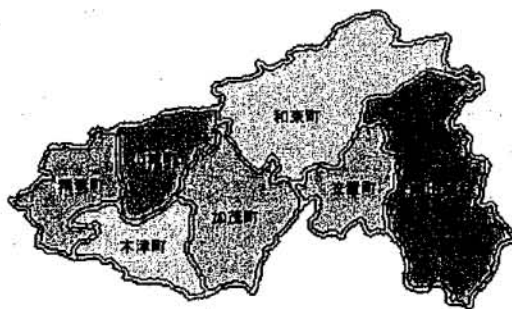


①**木津町** 木津村が1893年に木津町となり、1951年に相楽村と合併して現在の木津町となった。1995年から2000年にかけての人口増加数と増加率(+26.8%)ともに府内第1位である。木津川が町北部を流れており、町の中央には市街地や優良農地が広がっている。東西の丘陵地は新市街地として開発が進んだ。古くから水陸交通の要地として発展、独自の文化・歴史・伝統を築いてきた。「木津」の名は水運を活用した「木の津(木材の港)」に由来している。現在は学研都市の建設に伴う研究施設の立地もあいまって人口は1980年の倍以上に急増しており、京都府の町村では最多となっている。

②**精華町** 狛田村・祝園村・稲田村の3村が1931年に合併し川西村となった。1951年に山田荘村が加わって精華村となった。そして1955年に町制が施行され、現在の精華町となった。1995年から2000年にかけての人口増加数は府内第5位、増加率(+16.2%)は府内第2位である。西部はなだらかな丘陵地であり、東部の木津川左岸一帯は平坦地で市街地や農地が広がっている。古くから農村地帯として発展してきたが、学研都市の建設により研究の中核施設が多数立地するようになり、町の様子は様変わりした。現在は学研都市の中心地としてよりよい研究・生活環境の整備を進めている。さらには農作物を利用した新しい食材・加工品の開発や観光農園の開設にも取り組んでいる。

③**山城町** 上狛村が1926年上狛町となり、1956年に棚倉村・高麗村と合併して現在の山城町となった。人口推移はここ20年近く安定している。南北を縦貫する国道24号・JR奈良線沿いに形成された市街地や農地をはさんで西部に木津川が流れ、東部に豊かな丘陵が広がっている。古くから経済・文化の交差点として発展してきた。現在は、隣接する学研都市との連携を深め、豊かな自然と歴史を活用して共生・循環・交流をコンセプトとする環境調和型都市の実現を目指している。

④**加茂町** 加茂村が1928年に加茂町となり、1951年に当尾村・瓶原村と合併して現在の加茂町となった。20年前に比べ人口はほぼ倍増した。とくに1980年から1985年にかけての増加が目立つ。南北方向に長い盆地を取り囲むように丘陵や山林があり、木津川が盆地の中央を東西方向に流れている。かつては「恭仁京」



という都があった。その当時はまさに日本の首都であり、政治・経済・文化の中心であった。現在へは多くの歴史的遺産や文化財、緑豊かな自然環境が受け継がれている。

⑤**笠置町** 笠置村で1934年に町制が施行され、現在の笠置町となった。1995年から2000年にかけての人口減少率(-7.5%)は府内第2位である。高齢者比率は郡内で最も高い。町の大部分を山林が占め、地形は急峻で平地はわずかであり、古くから林業が発展してきた。南部に笠置山が位置し、その北側を木津川が西流している。かつては「笠置詣で」が全盛を極めた。現在は四季を通じて豊かな自然と温泉を楽しむことができ、年間50万人を超える観光客が訪れている。

⑥**和束町** 西和束村・中和束村・東和束村が1954年に合併して和束町となった。そして1956年に湯船村を編入し現在の和束町となった。1995年から2000年にかけての人口減少率(-7.8%)は府内第1位である。高齢者比率も高い。第1次産業従事者の構成比および面積は郡内で最大である。町の北部に鷲峰山が位置し、東西を和束川が流れており、傾斜地の茶畑は古くから宇治茶の主産地である。煎茶の生産量は京都府下で最大であり、現在は豊かな自然環境とともに交流産業としての茶業の振興を進めている。

⑦**南山城村** 大河原村と高山村が1955年に合併し、現在の南山城村となった。高齢者比率、第1次産業従事者の構成比はともに郡内第2位となっている。面積は和束町とほぼ同じである。山地、丘陵地帯が地域の大半を占め、木津川とその支流、ダム湖など水に恵まれている。かつて、茶園造成や農業基盤整備、林産物育成などの近代化事業を実施した。現在は京都府下唯一の村であり、文化芸術活動や生涯学習を推進している。

こうした異なる特徴を持つ7町村が、合併に向けて動いた。2節ではその動きを詳細に述べる。

注

- 1) 以下、「西」は木津町・精華町・山城町を、「東」は加茂町・笠置町・和束町・南山城村を主に指すものとする。
- 2) 以下、『相楽郡広域事務組合設立 20 周年記念誌 相楽』、『相楽郡の町村合併を考える』参照。

## 2節 合併をめぐる経緯

本節では、合併に関する行政・議会・任意合併協議会の動きについて述べる<sup>1)</sup>。

2001 年

- 3 月 市町村行財政研究調査会が「これからの市町村のあり方について」として合併の組み合わせ試案を発表（府・市長会・町村会）
- 8 月 京都南部地域行政改革推進会議（17 市町村）（地方振興局単位での地域分科会の設置）

2002 年

- 6 月 任意合併協議会の設立の検討
- 7 月 相楽郡任意合併協議会設立、以後月 1 回のペースで協議会を開催する（11 月は 2 回実施）
- 10 月 7 町村で住民懇談会が行われる（～12 月）
- 11 月 住民意識調査の実施、中間報告
- 12 月 第 6 回任意合併協議会  
1 月 25 日までに法定協議会への移行の是非を判断  
12 月定例議会で法定協議会への移行に関する議案が提出

2003 年

- 1 月 第 7 回任意合併協議会、木津町のみ法定合併協議会への移行を否決（他の精華町・山城町・加茂町・笠置町・和束町・南山城村は可決）  
2 月 14 日をもって任意合併協議会を解散することが決定
- 2 月 相楽郡任意合併協議会解散

2001 年 3 月に市町村行財政研究調査会が合併の枠組みを発表した。このことが相楽郡内で合併が話題になった契機であり、木津町・加茂町が合併を意識し始めたのもこの頃であった<sup>2)</sup>。以後、相楽 7 町村の合併に

向け、5 月には相楽地区広域行政研究検討会が設置されるなど、具体的な動きを見せ始めた。第 1 回京都南部地域行政改革推進会議が開催された 8 月には、精華町・南山城村が合併を意識し始めた。11 月に開催された第 2 回京都南部地域行政改革推進会議では相楽地域分科会を設置し、翌 2002 年 7 月に任意合併協議会が設立されるまでのあいだ、具体的な調査・検討を行った。2002 年に入ると笠置町も合併を意識し始め、合併に向けての動きが本格化し、会議等が頻繁に行われた。そして 6 月に任意合併協議会の設立が検討され始め、翌 7 月、正式に相楽郡任意合併協議会の設立に至った。このときすでに木津町議会では「7 町村合併は時期尚早」という態度を表明していたのだが、仮に相楽 7 町村が合併した際には中心的存在になることを他の町村から期待されていたために、とりあえず合併に向けて検討していくことになった。協議会は設置後月 1 回のペースで開催され、10 月からは住民懇談会も始まった。11 月には住民意識調査を実施するなど、住民に対して合併の意識を高めるための動きがみられた。

2002 年 12 月 3 日の第 6 回任意合併協議会においては、任意協議会から法定協議会への移行の是非についての結論は先送りされた。そこでは「相楽郡任意合併協議会は、相楽郡 7 町村の合併の是非も含めて、合併に関するあらゆる事項を今後さらに調査、検討を深めるため、地方自治法第 252 条の 2 第 1 項及び市町村の合併の特例に関する法律第 3 条第 1 項の規定に基づく、法定協議会（仮称：相楽地域合併協議会）を設置することが必要であることを確認する」<sup>3)</sup> こととなり、この提案を各町村が持ち帰り、2003 年 1 月 25 日までに最終的な判断を出すことになった。しかし、これでは、**I 章**で述べた合併のてびきにある決断のリミットとされる 2002 年内の法定協議会設置はならなかったということになる。この先送りの決定は、議論の紛糾や各町村の立場の違い、というよりはむしろ、合併後の新市のビジョンや財政問題などについての議論不足に原因があったように思う。詳細については **8 節**で述べる。

2002 年 12 月の定例議会では木津町を除く 6 町村の議会では法定合併協議会の設置が賛成多数で可決された。しかし、木津町議会では、このあと **5 節**で紹介する議員の任意協議会での発言から予想されたように、反対多数で否決された。そして、第 7 回任意合併協議

会が行われた1月25日に「平成15年2月14日を限り、相楽郡任意合併協議会を解散するものとする」<sup>4)</sup>ことが決定され、相楽郡7町村での合併議論は終わりを迎えた。木津町1町の反対で合併が事実上の白紙に戻ってしまったわけだ。

#### 注

- 1) 以下、相楽郡任意合併協議会のホームページ (<http://gappei.souraku-kyoto.or.jp/>) および「相楽郡任意合併協議会だより」を参照。
- 2) 以下、各町村への独自のアンケート調査による。
- 3) 第6回相楽郡任意合併協議会時に配布の資料を参照。
- 4) 第7回相楽郡任意合併協議会時に配布の資料を参照。

### 3節 合併による相楽郡全体としてのメリット・デメリット<sup>1)</sup>

本節では、相楽郡任意合併協議会の出版物、およびホームページで示されている7町村合併による相楽郡全体としてのメリット・デメリットの内容を紹介し、その考察を行う。

#### 〔1〕 メリット

相楽7町村が合併することになると、京都府南部の中核都市として存在感のある人口10万人規模の自治体(市)が誕生することをはじめ、都市部と農村部を併せ持った多様な機能を備え、バランスの取れた自治体となって、自己完結型のまちづくりが可能になると考えられる。それとともに、スケールメリットの発揮や、京都府からの福祉関係事務などを中心とする権限の委譲により、行政としての機能が広がり、地域に密着した総合的な住民サービスの提供が可能になるであろう。また、行政の効率化・専門化による行財政基盤の強化や日常生活圏の拡大、行政水準の向上も考えられる。さらに、広域事業の推進(特にいわゆる嫌悪施設の分担配置)、公共施設の効率的利用、少子高齢化への対応を図ることが可能になる。さらに、関係町村間を結ぶ広域的な道路交通網の整備が進み、これによって、地域的に点在してしまっている豊かな文化財・自

然・観光レクリエーション施設をネットワーク化することができ、広域的な観光の推進も期待される。財政面に関しては、相楽7町村が合併した場合における財政見通しは、各町村単独の財政見通しに比べ、大幅に収支が改善することが見込まれる。その要因としては、合併による人口規模の拡大などによる効率化で、歳出での人件費をはじめとする各種経費の逓減が見込まれることや、歳入での激変緩和や特別な財政需要に対する地方交付税の特例措置などが講じられることが挙げられる。

#### 〔2〕 デメリット

東部と西部では、地勢も含めて大きく環境が異なるため、さまざまな面での意識の相違が生じ、それが、財政面などでの損得勘定を働かせ、住民意識の一体性への支障となる。また、住民の声が届きにくくなる、地域の歴史や文化・伝統が失われるなどといった一般的なデメリットも考えられる。さらには、合併特例債にかかる事業の実施方法によっては、見通しの終盤ころに歳入歳出差引額が赤字となり、それまでの蓄えてある財政調整基金が枯渇する、という見通しがある。しかし、重要なのはこれらを解消していく対応策の検討である。

#### 〔3〕 考察

メリット・デメリットともに予測に過ぎないのだが、挙がっている数にこれほどの差があるのはなぜなのか。これでは合併を進めたいがために、あえてデメリットについては住民の目に触れないようにしている、と批判されても仕方がないであろう。所詮、先述したメリットも予測に過ぎず、将来的に実現されるという保証はどこにもない。考えられるメリット・デメリットを全て挙げ、地域においてどれが本当に実現可能なのか、どういう危険性があるかをしっかりと検証して住民にはっきりと示す必要があるのではないだろうか。

#### 注

- 1) 以下、相楽郡任意合併協議会のホームページ (<http://gappei.souraku-kyoto.or.jp/>) および『相楽郡任意合併協議会だより』を参照。



#### 4節 合併による各町村のメリット・デメリット

3節では相楽郡全体としてのメリット・デメリットについて述べた。そこで、本節では7町村合併による各町村の「メリット」「デメリット」の認識を、アンケート調査への回答をもとに比較する<sup>1)</sup>。

##### 〔1〕 メリット

①木津町 広域的なまちづくりや、スケールメリットを生かした高度な行政サービスの提供などが考えられる。

②精華町 今後の人口の増加を考慮すると行政規模の拡大が必要であることから、相楽郡全体で考えるメリットと同様であると考えられる。

③山城町 回答なし

④加茂町 住民要望の多様化・高度化が進み、地方分権の受け皿としては限られた財源・人材での対応が難しくなっているため、合併により行財政基盤の強化が図られる。それとともに、国の財政支援を上手に利用（無駄な公共事業ではなく、優先度の高い必要な事業）することにより、懸案課題の解決や住民サービスの維持・向上が可能となる、と考える。

⑤笠置町 東4町村（加茂町・笠置町・和束町・南山城村）のいずれにも当てはまることなのだが、合併を進める大きな理由として行財政効率が悪くなるということがあるので、その効率が良くなるのが第一に挙げられる。

⑥和束町 回答なし

⑦南山城村 水洗化の促進、安定給水の充実、国道やJRの複線電化などの生活基盤整備の推進、さらには、情報化の推進や過疎・辺地対策の推進などが挙げられる。

##### 〔2〕 デメリット

①木津町 行財政基盤や行政サービスなどが低下する懸念がある。

②精華町 現在の「関西文化学術研究都市の中心地の町」としてのまちのイメージが薄まることや、現在の行政水準が7町村の中では高い位置にあるものが、低いところの向上を図る間に停滞する、あるいは低下してしまう恐れがあることなどである。

③山城町 回答なし

④加茂町 デメリットもあると考えられるが、具体的な協議を行う中で極力デメリットを少なくする方向で検討すべきである。デメリットを全て無くすことは不可能であり、そのことにより合併のメリットを少なくすることの方がデメリットであるとする。

⑤笠置町 今まで町役場でできたことが本庁まで行かなければできなくなるなど細かい問題はあるが、大きなデメリットは現時点では不明である。ただし心配事項が多いのも事実である。

⑥和束町 回答なし

⑦南山城村 村から選出される議員数が減少する、役場が遠い存在になる、隅々まで行き届いた行政サービスが行われなくなる、地域の過疎化が進む、といったデメリットが挙げられるが、予測に過ぎない。

##### 〔3〕 考察

各町村のメリット・デメリットから、「西対東」という構図が見て取れる。メリットに関しては、「西」では合併することで市制施行が可能となることから、そのスケールメリットや規模の拡大を期待しており、「東」では行財政効率が良くなることで生活基盤を整備・充実させることができると期待している。「西」は合併がさらなるステップ・アップ、「東」は土台固め、といったところである。一方、デメリットに関しては、「西」は行財政基盤・サービスが低下する、まちのイメージが薄まる、といった「足止め」的なものであり、「東」では相楽郡全体でみた場合の一般的デメリットとほぼ同様である。ただ、合併した場合の相楽郡全体のメリットに挙がっていた行政水準の向上・行財政基盤の強化、といったものが「西」の場合のデメリット（「東」の向上を図る間、「西」は滞る）にもなり、行政サービスの充実・地域の過疎化への対応、といったものが、「東」の場合のデメリット（中心部だけが発展し、隅々まで行き届かない）にもなりうる、という矛盾もある。

注

- 1) 以下、相楽郡内の各町村の合併問題担当者に対して実施した電子メールによる独自のアンケート調査結果の結果などに記述された各町村の回答と担当者の話をもとに述べる。なお、本アンケート

は2002年11月6日、電子メールを各町村の合併担当部署に送り、任意に返信を募ったもので、木津町・精華町・加茂町・南山城村の各町村の合併問題担当者から返信があった。そして、「西対東」という構図をよりはっきりとさせるため、11月27日に「西」の精華町、「東」の笠置町の各町役場まで足を運び、担当者に町の財政面での実状や住民意識等についてのさらに詳しい話を聞いた。

## 5節 合併に対する各町村議会・議員の考え

本節では、先に述べたアンケートへの回答および合併協議会での各町村議会の議長・議員の発言を紹介する。

①木津町 町議会は2002年7月に「7町村合併は時期尚早」という態度をいち早く表明していた。当初は、他の町村から相楽7町村が合併した際の中心的存在になることを期待されていたので、慎重な発言が目立った。しかし、第5回任意合併協議会において町議会議長は「学研都市は住民の協力によるもの」と述べ、「議員20人へのアンケート結果は合併に賛成が65%、うち2町5人、3町4人、7町村4人。職員アンケートでは賛成46%、反対54%であった」ことを踏まえ、「7町村合併は今後の木津町の事業に支障をきたす。合併に早く見切りをつけたい。相楽郡より木津町民の幸せを考えたい」と明言した。

②精華町 精華町では、議会全体としては統一した方向性は示されていないが、大半が合併推進派であると思われた。町議会議長も当初は「合併は避けて通れない。精華町は産業や工業がほとんどない。広域的な取り組みで税収問題も解決することができると考えている」と述べたが、のちに「法定協議会への移行は多数決でなく、もう一度協議して全会一致で諮るべき」というように、7町村合併には慎重になった。ある議員は、「自主財源のための産業立地が見込めるのは精華町・木津町だけと思われる。これらの活用が新市に重要である」としながらも、「相楽1つに反対、西部3町に賛成、というのではない。合併特例債をあてにしての合併、ということに引っかかる」ので「このまま任意協議会を発展させるのは危険だ。そんなに急いで

どこへ行くのか」と目的が明確でないことを指摘した。そのうえで、「祝園の弾薬庫を移転してほしい。この跡地が新たな産業立地につながる」と発言した。

③山城町 議会の考え方は、現在の山城町の規模では単独で生き残れないので、子孫につけを残さないよう7町村合併を推進していく、というものであった。町議会議長は「7町村合併が一番望ましい」として「7町村の任意協議会の継続をお願いしたい」と述べた。

④加茂町 議会全体は7町村合併推進の立場であった。町議会議長は「選挙に向け議員定数問題と合併問題がヤマである」とし、「7町村での法定協議会移行をはっきりすべき」と述べた。ある議員は「7町村合併は避けて通れない」とし、「任意協議会で内容がわからないまま解散するのは無責任すぎる」と指摘した。

⑤笠置町 議員が推進委員になるなど合併を推進する立場としてともに行動しており、議会としても相楽郡全体で合併することが最小限の枠組みと考えていた。町議会議長は「どこでもついていくのでよろしく願いしたい」と語った。

⑥和束町 町議会議長は、「議会として16人中14人が7町村合併に賛成した。合併を強く希望する」と述べた。ある議員は「7町村合併に賛成。歴史的にも1つのまとまりがある」とし、「枠組みが分割になると疑心暗鬼になり、将来に禍根を残す」と指摘したうえで、「早く法定協議会に移行を」と求めた。

⑦南山城村 町議会議長は「議員9人のうち7人が合併は避けて通れないという意見だ。相楽郡1つでお願いしたい」としたうえで、「茶産業の活性化を図りたい。東部だけの合併はありえない」と語った。ある議員は「法定協議会設立は即合併ではない」のだから、「東3町村が懸念ならそれを法定協議会で議論すればよい」と述べた。

以上の発言から、木津町がカギとなるのは予想された。2節でも述べたように、2002年12月、それぞれの町村議会の定例議会で法定合併協議会へ移行するかの可否が議決され、6町村の議会では可決されたが、想像通り木津町議会では否決された。この結果を受けて、2003年1月25日に開催された第7回任意合併協議会で正式に協議会を解散することが決まった。

## 6節 合併に対する各町村の住民の考え

### 〔1〕 住民の動き<sup>1)</sup>

2001 年

12 月 合併問題を考える講演会（京都自治労連相楽地域協会）

2002 年

2 月 相楽の合併を考えるシンポジウム（合併問題を考える住民会議）

3 月 精華町合併問題を考える会討論集会（以後 8 回開催）

7 月 町村合併相楽郡民集会（ふるさと相楽 21）

9 月 町村合併を考えるつどい（さわやかな加茂町）

10 月 町長へ合併問題で公開質問状（和束の会）

11 月 合併問題討論集会、町長へ 7 町村合併で公開質問状（精華の考える会）

12 月 町村合併相楽郡のつどい（ふるさと相楽 21）  
7 町村合併の是非を考える住民のつどい

### 〔2〕 「住民のつどい」に参加して

2002 年 12 月に開催された「7 町村合併の是非を考える住民のつどい」に実際に参加してみた。この集いは合併反対派の意見を表明するものであったのだが、開催場所が木津町の中でも少し中心地から離れていたこと、平日の昼間に行われたことなどの条件からか、参加人数は 60～70 人程度で、しかも大半が 50 歳以上と思われる方たちだった（男女比は、男：女＝5：2 程）。実際に「懇談会が平日であり、ニュータウン住民は参加しにくい。土日にも開催を」という意見が協議会にも寄せられていた。合併反対の団体は精華町・加茂町・和束町にしか存在せず、木津町で開催されたことも重なって、参加者は、木津町・精華町・山城町・加茂町の住民に偏ってしまっていた。広く相楽郡全体の意見が聞けることを期待したのだが、若者の数も少ないうえ、活発に意見が飛び交うこともなく、やや偏った構成の集まりになってしまっていた、というのが私の正直な印象であった。

①住民の反発 合併協議会の実情については、「合併の是非以前の問題であり、会議の仕方、ルールといったものがわかっていない。学識者だけが発言をし、肝心の議員は質問をほんの少しする程度で自分の意見・考

えを持っておらず、積極的な発言がない。これではただの税金の無駄遣いである」という声が聞かれた。住民懇談会については「本来、住民懇談会というものは住民に対して合併についての説明を行い、住民から広く意見を取り入れてその後の議論の参考にする、といったものである。しかし実際は、議員の『合併しかないんだ』という一方的発言に終始しており、住民からの意見が出づらい状態にある。なぜかという町長・議員が会場の前にズラリと並んで重苦しい雰囲気を作っているせいで、住民が発言できるような場でないからである。これでは押し付け合併である」という不満が挙がった。その他では、「合併したらどのように相楽はなっていくのか」という具体的な説明が不十分であり、判断の仕様がなし、議論が発展しない。この状態でアンケート調査を実施しても判断を誤るだけであり、効果的でない。しかし、住民はこのことに関して反論などの意見を持っておらず、行政任せにしている部分が多い。もっと住民側から積極的に呼びかけていくべきである」という意見があった。

②考察 議員たちは、合併問題について集まり話し合いをしなければならない場ではあまり積極的に自分の意見が出せないにもかかわらず、住民たちの前では「合併しかないんだ」という強気の態度で出る。そのことに不満を抱く住民がいることは事実だ。また、住民も意見を出せない状況にある。その結果、合併が押し付けのように思えるのは仕方がないことであろう。任意合併協議会でもっと活発に議員が意見を出しあえば、合併のメリット・デメリットや枠組み問題だけでなく、住民の意見にも耳を傾けることができたのではないかな、と思う。

### 〔3〕 住民の意見

ここでは、合併協議会に寄せられた住民意見および各町村で実施した住民懇談会で挙がった主な意見を町村単位でまとめた。3・4節も参照して読んでいただきたい。なお、以後の「賛成」とは 7 町村一括合併を指すものとして集計し、西部 3 町など他の枠組みでの合併を支持する意見は除いた。

①木津町 賛成意見は、「住みやすいまちづくりのために合併を」、「車社会からはじき出された人を考えれば合併は重要」、「貴重な自然を共有できる」というもの



であった。また、「反対しているのは旧木津町のみ先だけ考えているのではないか」、「反対の多くはエゴ。市役所を造るところにゴミ処理施設や火葬場を造ってはどうか」という指摘もあった。反対意見は、「安易な合併論議そのものに反対」、「単独市制を目指すべき」、「木津・精華は新住民が多い。将来の財政を頼られるだけではメリットはない」というものであった。反対意見がやや多かった。

②精華町 賛成意見は、「7町村で相楽市、とすればよい」、「将来は近畿の中核市になる」、というものがあつた。反対意見は、「特例債はのちに返済が必要で子孫に迷惑がかかる」、「合併だけが生きる道ではない」、「広さだけでかえって効率が悪い」、「交付金欲しさの合併に思える」、「7町村合併のメリットが全く分からない」、「小さな町村の財政悪化を抱えてしまう」、「独自でもやっていける。このままで行政水準を上げてほしい」、「国会図書館ができ、精華町は今後も発展するだろう。将来性の薄い町村との合併はメリットが少なすぎる」とさまで、他の町村よりかなり多かった。また、「農林業中心の町村では合併しか生きる道がない、というのは認識が違う。将来価値が出るのは住宅地ではなく農山村。特例債で山を削ったりしたら将来の貴重な財産を失ってしまう」という理由からの反対もあった。

③山城町 賛成意見は「きめ細かなサービスには大きい町が必要」、「広域的視点から大型プロジェクトも可能になる。さらに農業を業とする企業を立ち上げて農業の活性化を」というものであつた。反対意見は「『山城』の名称が気に入っている。学校の統廃合はイヤだ」というものであつた。

④加茂町 賛成意見は「加茂町だけでは町の発展は行き詰まる」、「東部だけを取り残さないでほしい」、「ゴミなどの環境問題は広域化で対応できるのではないか」、「住民サービスの維持や向上も財政の裏付けがあつてこそ」、「財政損得論ではなく町村の存立を考えるべき」というものであつた。消極的理由からの賛成が目立った。また、「合併は当然。木津町議員が合併に消極的なのは驚きであり、残念。木津町が将来にわたる中心地である」という指摘もあった。反対意見には、「現在のまちの経営責任を合併という形で住民に押し付けるのは納得できない。現在のかたちで生き抜く方

法を研究してほしい」、「高齢化に対応するにはより身近な施設や施策が必要。特別措置の時期が過ぎれば財政は厳しくなる」というものがあつた。

⑤笠置町 賛成意見は「人口・世帯数が最低なので合併は当然」、「目先にとらわれないでほしい。相楽は東あつての西、西あつての東である」、「スケールメリットによる行財政運営が必要」、「相楽は1つ」というものであつた。なお、反対意見はなかった。

⑥和束町 賛成意見には、「和束町の自然・文化は和束町民のだけのものではなく国民全体のもの。木津町議会では合併に反対しているが、学研都市は木津町や精華町だけのものではない。国民全体の財産である」、「目先のことで何十年も先のことを考えて気長にやってほしい」、というものがあつた。また、「7町村合併に賛成。木津町・精華町・加茂町・山城町の4町合併になったら和束町民はどうすればよいのか?」という指摘もあった。反対意見には、「中心部と周辺部の発展に格差が生じるので反対」、「住民の暮らしがどうなるか不安」、「税金で運営している任意合併協議会は早期に解散を。委員も真剣に考えてほしい。和束町の住民のことを考えるべき」、「全世帯の約半分の回答では『60%が賛成』とはよくも言えたものだ」というものがあつた。

⑦南山城村 賛成意見には、「格差のない対等合併でない」と意味がない。山城病院は地理的・道路面から利用しにくい。木津方面への時間短縮を期待する、「合併しないと大変厳しい状況になる」、「相楽は1つ」というものがあつた。反対意見は、「細かいサービスが期待できなくなる」、「国鉄や農協の状況を見ると安易に合併に走ってはいけない」、「国政の失敗。市町村の特性を無視している」というものであつた。

そのほかの意見では情報提供に対する不満が多く、「中立公平な資料提供を」、「赤字額や町民税、事業額や産業、交通状況や公共施設など資料がなく判断できない」、「合併した場合・しない場合の行政サービスの比較を示し、行政の分担や財源配分を示したうえで住民に意見を求めるべき」、「現実の制度やサービスはどうなるかを示してほしい」、「税負担や職員はどうなるのか」、「合併に関する情報や新市構想の説明を」というものがあつた。

しかし、実際のところは、「はっきり言って内容がどうなるかわからない」、あるいは、「もう少し説明がほしい」という住民が大半であろう。

#### 〔4〕 住民アンケートの分析

任意合併協議会では、住民懇談会とは別に合併問題に関する住民アンケートを実施した。そこで、7町村が行った住民アンケートの結果と〔3〕を踏まえたうえで、各町村の住民の意識の違いについて分析する。

調査期間は2002年10月の初旬から11月の中旬までであった。木津町では20歳以上の男女、他町村では全世帯が調査対象であり、回収方法は山城町が地区長回収、他町村は郵送回収であった。回収率は山城町(83.2%)、南山城村(55.3%)、笠置町(54.8%)、和束町(52.7%)、加茂町(46.9%)、木津町(44.7%)、精華町(38.5%)の順であり、相楽郡全体では47.2%であった。回収方法の異なっていた山城町を除けば、東部が西部に比べて高い回答率を示した。合併問題そのものの関心からも東西差が感じられた。

7町村での質問の共通項目は自由記入欄を含めて11問であった。その各項目と結果、そして特徴的な傾向を述べる。

##### 問1 性別

相楽郡全体では男性 60.7%、女性 38.5%、無回答 0.8%であった。

##### 問2 年齢

回答者は西部3町においては若い住民が比較的多く、木津町・精華町では40歳代までの回答が40%以上を占めた。実際に全人口の推計からも若者・新住民が多い町、と特徴づけられる。それに対し、その他4町村では回答者の年齢層がやや高く、古くからの住民が多い、と考えられる。この年齢差も合併問題への意識の違いの一因であろう。

##### 問3 将来のまちづくりに必要であると思われるもの(3つ以内で選択)

相楽郡全体では、「健康づくりや子供・高齢者などを大切にする、保健・福祉のまちづくり」(71.3%)、「環境保全や水資源対策など、自然と共生したまちづくり」(56.6%)、「道路や公共交通機関の整備など、便利で安全なまちづくり」(53.2%)、「地場産業の育成や商店街の活性化など、地域経済を発展させるまちづくり」

(29.8%)の順であった。しかし、笠置町・和束町では「道路や公共交通機関の整備など、便利で安全なまちづくり」が第1位であった。地理的に不便な位置にあるからであろう。

##### 問4 将来のまちづくりにおいても引き続き重点的に取り組む必要があると思われるもの(3つ以内で選択)

相楽郡全体では、「豊かで多様な自然の活用と保存」(70.0%)、「関西文化学術研究都市の推進」(49.4%)、「多彩な人材の育成と活用」(37.8%)の順であった。6町村では「豊かで多様な自然の活用と保存」が1位であったが、和束町だけは「風土に培われた特産品の振興」が1位となった。これは煎茶の生産の影響によるものであろう。木津町・精華町では「関西文化学術研究都市の推進」が60%を越え2位、「多彩な人材の育成と活用」が3位であったのが特徴的である。それに対し加茂町・笠置町では「豊富な地域固有の歴史の活用」が2位に、和束町・南山城村では「受け継がれた固有の伝統産業の振興」が3位となった。西部では学研都市への関心が高く、東部では農作物や歴史・伝統への関心が高い、という結果であった。

##### 問5 相楽郡任意合併協議会での広報誌「協議会だより」の発行やホームページの公開などを知っているか

「よく知っている」と「だいたい知っている」を合わせた構成比は相楽郡全体では64.0%となっており、高い順に並べると、笠置町(77.0%)、南山城村(70.4%)、和束町(69.5%)、加茂町(69.1%)、精華町(64.3%)、木津町(61.0%)、山城町(58.7%)となった。

このことから東部においては3分の2以上の認知があるのに対し、西部ではそれを下回っていることがわかる。東部では合併の重要性がより強く認識されているため、と考えられる。

##### 問6 市町村合併への関心

「おおいに関心がある」と「どちらかと言えば関心がある」を合わせた構成比は相楽郡全体で73.6%となっており、高い順に並べると、笠置町(82.1%)、和束町(79.4%)、南山城村(75.3%)、加茂町(74.5%)、精華町(73.6%)、木津町(72.6%)、山城町(70.3%)となった。ほぼ前問と同じ順序で、各町村とも70%以上の人が関心を持っていることがわかる。先程よりも

数字としては開きが小さくなっている。しかし、関心を持っている根拠が大きく異なっているのではないかと私は考える。西部では「合併されると困るから」、逆に東部では「合併しないと困るから」という理由でそれぞれ合併に関心があるのではないかと。その意識の違いについては【3】の住民意見一覧や問7の結果、そして任意合併協議会の様子から明らかになる。

#### 問7 他の自治体との合併について

「賛成する」と「どちらかと言えば賛成する」を合わせた構成比は相楽郡全体で60.8%となっており、高い順に並べると、笠置町(75.5%)、和束町(71.5%)、山城町(67.4%)、木津町(61.4%)、加茂町(58.3%)、精華町(54.9%)、南山城村(53.6%)となった。先程見られた東西の意識の違いが本問ではなくなったように思われる。しかし、そうではない、と私は考える。なぜなら「他の自治体」の定義が明確でないアンケートであったからだ。西部の住民が「他の自治体」として念頭においているのは西部3町であり、東部の住民が念頭においているのは相楽郡7町村である、としたらこのような結果になるのも不思議ではない。実際に西部3町が独自に実施したアンケートの結果を8節の【2】で紹介するので、参照していただきたい。

#### 問8 賛成の理由(3つ以内で選択)

ここでは項目とその項目の選択が多かった町村を挙げ、その理由について考察する。

まず、「現在より行政サービスが向上すると思うから」という選択は木津町・山城町・加茂町・精華町の4町で30%を越えた。これらの町の住民の大半が西部3町合併を想定して回答したためであろう。つづいて、「現在の自治体規模(人口や面積等)では、少子高齢化への対応や地方分権推進の受け皿にならないと思うから」、「財政基盤が整い、今後の安定した行政運営が期待できるから」、「このままではまちづくりがこれ以上進まないと思うから」という3項目の選択が笠置町・南山城村・和束町の3町で目立った。「東部はこのままではやっていけない」という危機感の表れであろう。最後に、「早く『市』になってほしいと思うから」という選択は木津町・精華町の2町で多かった。現在市政要件を備えているのは木津町だけであり、西部3町あるいは京田辺市との合併を念頭において回答したためにこうした結果になったのであろう。

#### 問9 反対の理由(3つ以内で選択)

まず、「現在より行政サービスが低下すると思うから」、「財政基盤の弱い自治体どうしが合併しても豊かになるとは思えないから」という2項目の選択は和束町・南山城村で多かった。いずれも農村部で高齢者が多く、かつ面積が広い地域だからであろう。つづいて、「現在の自治体規模(人口や面積等)で良いと思うから」、「都市基盤の整備が遅れている自治体と一緒にするのは損だと思うから」という2項目の選択は木津町・精華町で30%を越えた。「西部はこのままでやっていける」という自信と学研都市の発展による都市化が原因であろう。また、「議員の数が減って、民意の反映ができにくくなると思うから」という選択は笠置町・南山城村で多かった。合併した際に議員定数が大幅に削減されることが予想されるからであろう。最後に、「現在の合併議論は行政主導だと思うから」という選択がいずれの町村でも半分近くの住民が理由に挙げていたことは注目すべき点だ。

#### 問10 合併議論を深めるために効果的な方法

7町村全てで「行政主催の住民懇談会での議論に期待する」という回答が最も多かった。「広報誌やインターネットなどによる行政からの情報提供」や「議会での議論」、「自治会単位での自主的な議論」や「住民の自主的な研究グループや勉強会などの集会での議論」といった各項目への期待を上回っているという事実は、行政の明確な説明を実際に聞いたうえで住民自身が発言の場を持ち、そのうえで合併の是非を判断したい、という意味の表れ、と言えよう。しかし、実際の懇談会が期待に反するものであったことは【2】からわかる。

#### 問11 自由記入欄

内容については【3】を参照していただきたい。なお、回答数に対する記入者の割合が高かったのは木津町(34.8%)と笠置町(26.4%)であった。

注

- 1) 7町村合併の是非を考える住民のつどいの配布資料を参照。



## 7節 任意合併協議会の状況

### 〔1〕 相楽郡任意合併協議会とは

相楽郡任意合併協議会とは、郡内7町村の合併に関する基本的問題について協議・調査研究し、意見を交換する場である。そして、今後の相楽郡の将来を見据えたまちづくりのために、今までの町村の枠にとらわれずに幅広く意見を交換し、合併の是非を含めた活発な議論を引き出すことが目的であった。しかし、合併後の新しいまちづくりに対する国の支援（合併特例法）は、I章の4節で述べたように2005年3月31日をもって打ち切られるので、慎重かつすみやかな判断と行動が求められる。そしてなによりも町村合併は住民の自主的な判断に委ねられるべきであり、協議会で集約された意見や承認された事項などについては住民との情報の共有が図られるように務めなければならない。だが、実際のところこうした話し合いの場はお世辞にも意義のあるものとは言えず、「税金の無駄遣いだ」など、住民からの非難の声も多かった。そして、結局は2節で述べたような経過をたどり、解散した。

### 〔2〕 実際に協議会を傍聴して

私が傍聴したのは、任意合併協議会の第5回（2002年11月18日）、第6回（同年12月3日）、そして第7回（2003年1月15日）の3回であった。委員は7町村から7人ずつ、そして京都府から1人が加わって合計50人であった。なお、協議会に先立って京都府木津地方振興局長は、「合併は財政・行政課題などを改善するための1つの手段だが、合併さえすれば全ての問題が解決できるものではない。課題に対応するために単独か合併かどちらがよいかの選択が求められている」と述べた。

以下、各町村の首長および学識経験者の主な発言を紹介する<sup>1)</sup>。なお、町議会議長および議員の発言については、5節を参照していただきたい。

①木津町 町長は当初は「合併には複雑な思いがある」と述べたが、最終的には「木津のまちづくりを中心に一生懸命に取り組む」と発言した。ある委員は、「木津町には新しい人が多く、相楽は1つ、という考えが希薄ではないか。また、中心部（木津町・精華町）は栄え、周辺部（東部）は整備が遅れたという過去がある」

と指摘したうえで、「合併後の姿の議論がなく、このまま法定協議会へ移行することには反対。実際に西部3町合併を望む住民が多い」と述べた。7町村合併に積極的な発言は少なく、結果的にこの木津町議会の反対により合併案は白紙に戻ることとなった。

②精華町 町長は当初は「合併は避けて通れない。相楽は1つだが、それぞれの文化もある。今後は木津町の動向を静視し対応していく」と述べた。しかし、住民アンケートの集計後には「住民は西3町で合併を望んでおり、7町村合併は非常に厳しい」と述べ、「合併は必要と考えているので法定協議会の議案提案は努力するが、枠組みの検討をする必要がある」とした。ある委員は「2町の発展は学研都市によるものだ。しかし、国・府・財界が府南部の京阪奈開発を目的に作った用地がたまたま2町だったに過ぎない。学研都市のメリットは広域で受けるべきだ。西部3町で合併するのは地域エゴである」と7町村合併を支持し、「2町は発展のエンジンであり、合併の成否がかかっている。精華町・木津町の議会は責任の自覚を持ってほしい」と述べた。合併の必要性の認識はあるが、住民アンケートの結果を尊重すると7町村合併を強く主張できず、慎重な姿勢が多くを占めた。

③山城町 町長は、当初は「7町村合併を推進したい。学研2町の波及効果をみんなが受けるべき。国や府の投資は2町だけのものではない」と述べた。住民アンケートの集計後には「西部3町合併が住民の総意」として「結果を見ての枠組みの発言は避けたい」と述べたが、「それも十分考え7町村を基本としたい。そのためには木津町が不可欠」と発言した。ある委員は「住民懇談会やアンケート、任意協議会を最大公約数的にまとめたなら、7町村だ」としたうえで、「100%の合意形成は無理。早く法定協議会に移行を」と述べた。住民アンケートの結果は7町村合併を支持するものではなく、枠組みについての苦悩が窺えた。

④加茂町 任意協議会会長でもある町長は「7町村で1つと考えている。中心は木津町がよい」とし、「新市将来構想の裏づけとして合併特例債を活用したい」と語った。合併の目的については「財政の効率化である」とした。任意協議会については「フリートークの場。特例債などの内容は法定協議会で議論する」と述べた。アンケートについては46%（協議会時）という回答率

について「住民の意識は高まった」と評価した。ある委員は「法定協議会を早く設置して具体的な話をしないと内容が見えてこない」とし、「今後の進め方・あり方を明確に」するよう求めた。全般的に7町村合併を支持する意見が多かった。

⑤笠置町 町長は「相楽7町村が一体となるべき。相楽は1つ。目先にとらわれずにみんなで力をあわせて合併を進めるべき」とし、「法定協こそ目標であり出発点である」と述べた。しかし、ある委員は「相楽が1つは最低限の枠組み」としながらも、「合併に反対する人は過去の結果反対するのであり、合併後も同じことが起こりうる。どの町村が反対・賛成かのうわさがうわさと呼ばれ町民は疑心暗鬼になっている。新たな溝が特に高齢者に生じた。反対者への対応と配慮が必要である」と述べた。そのうえで、「7町村合併がだめな場合の部分的な合併話は進んでいるのか？」と疑問を呈し、「相楽は1つ、は木津・精華の新住民には通用しない」と指摘した。7町村合併への切実な思いはあるが、歴史やうわさ、意識の東西差がネックとなっている、との認識があるようだ。

⑥和束町 町長は「西部に引っ張ってもらいたい。相楽は1つでよろしくお願ひしたい」と述べたうえで、「補助金行政に問題がある。規制緩和なくして産業創出は不可能だ。産業は2町のみではない。農業株式会社が可能ならば和束町も南山城村も発展するだろう。若者の転出で税が和束町に落ちない。相楽地域全体で金をつくるために地域は広いほうがよい」と語った。ある委員は「1995年の田辺町住民の合併発議に対し、相楽郡の結びつきを重視した木津町長は反対した」ことを指摘し、「新世紀に夢と希望にあふれた新しいまちを作るために7町村合併を。有利な制度は活用して今後10年間のまちづくりの計画を立ててほしい。早く法定協議会に移行すべき」と述べた。また、「7町村1つのつもりで参加している。合併特例債はわれわれの税金であり、ぜひとも利用すべき」と語った委員もいた。歴史や制度面から7町村合併を支持する声が多くあがった。

⑦南山城村 村長は、「相楽は1つ。1日も早く法定協議会を立ち上げたい」と述べた。ある委員は「過疎化・高齢化が進んだところはどうなるのか。相楽郡1つで住民交流・農業発展を。そのためには法定協議会に移

行して隙間を埋める努力と妥協が必要だ」と述べた。しかし、「なぜ合併が住民が分かっていない」ので、「将来のビジョンがはっきりしないのに合併しても仕方ない」と発言した委員もいた。全体としては、法定協議会を設置し、7町村合併に賛成する委員がほとんどであった。

この協議会にはいろいろな問題点があったように思う。それについては8節の[3]を参照していただきたい。

#### 注

- 1) 以下、第5～7回任意合併協議会での各委員の発言を協議会時に配布の資料および傍聴した記録をもとに構成した。

## 8節 まとめ

### [1] 各町村の立場の違い

今まで明らかにしてきたように、相楽7町村の大きな考えの違いは、西部3町（木津町・精華町・山城町）と東部4町村（加茂町・笠置町・和束町・南山城村）との間にある。西部3町は合併したくない、あるいは西部のみで合併したい、というのに対し、東部4町村は西部3町を含めた形での合併に参加したい、という構図である。これは、住民の意見の分析や任意合併協議会の傍聴を通じてより鮮明なものとなった。

西部の木津町・精華町クラスの中規模自治体になると、合併により政令・中核都市に昇格し、様々な権限が与えられ、自発的なまちづくりができるようになる可能性がある。その一方で、このまま単独運営ができる可能性がある、というのも事実である。したがって東部4町村はいわば「お荷物」になるので西部からの7町村合併に積極的な発言は多くなかった。

東部では、小さい自治体、特に過疎化・少子高齢化が深刻な地域（和束町・笠置町）が今後も市町村としてやっていけるかが問題となる。財政力・政策形成といった分野は合併による圧縮がメリットとなりうる。しかし、合併後には旧小自治体が切り捨てられ、中心部（木津町・精華町）のみが発展してしまうのではないか、あるいは、今まで築いた伝統はどうなるのか、

という懸念がある。とはいえ、財政的には裕福とは言えないがゆえに、仕方なく将来性のある西部と合併する、という選択を望んだ。そのため、「相楽は1つ」というフレーズを持ち出して7町村合併を求める声が多かった、と言えよう。

## 〔2〕 住民アンケートのあり方について

ここで、6節の〔4〕で述べたように、西部3町でのアンケート結果を紹介する。木津町では合併の枠組みについての質問に対して住民の40.4%は精華町との2町合併を望む、と回答し、7町村合併を望む住民は12.9%にとどまった<sup>1)</sup>。山城町では7町村合併の希望が34.8%だったのに対して西部3町合併を望む住民が57.4%であった<sup>2)</sup>。精華町では3町合併を望む住民が32.4%、京田辺市・木津町を含めた1市2町合併を望む住民が26.7%であったのに対し、7町村合併を希望している住民は14.5%に過ぎなかった<sup>3)</sup>。さらに、精華町については詳細に述べる<sup>4)</sup>。「生活圏(通勤・通学・買い物など)として往来の多い自治体はどこか」という質問への回答は奈良市(56.8%)、木津町(21.7%)、京田辺市(12.6%)、生駒市(1.3%)の順であり、山城町と回答したのはわずか0.3%であった。「精華が仮に合併を検討する場合重視するのは何か」という質問への回答は、生活面・経済的つながり(55.6%)、組み合わせによる財政規模(19.2%)の順であり、文化的・歴史的つながり、と回答した住民は6.4%に過ぎなかった。

前述した任意合併協議会では、合併賛成の根拠として「相楽は1つ」という発言が東部の委員を中心に多く見られた。しかし、精華町にはこうした考えを持つ住民はかなり少ない、という結果となった。

実際に協議会時にも多数の委員から「1世帯に1つでなく有権者個人に聞くべき」、「やり方が安直だ」、「新市構想や合併後のビジョン、財政データなど、住民にとって判断材料が少なすぎる」、「十分な情報提供をしないままに実施したアンケート結果を『民意である』とするのは無責任だ」というような疑問・批判があがった。住民からも「アンケートの未回収数は無回答、と考えるべき」、「誰のため・何のための合併か、メリット・デメリットは何かを具体的に表示したうえで有権者全員に再度アンケートを」、「アンケートも何を分

析するのか疑問で結果を民意としないでほしい。法の期限より住民の暮らしを考えてほしい。合併してもしなくてもまちづくりは行政と住民が一緒に考えるべき」、「アンケートの結果だけを住民の意見としないように。もっと議論の場を」、という意見があった。

以上を踏まえると、6節の〔4〕の問7の結果から「7町村合併に賛成する住民が西部でも過半数を超えている」と主張することはきわめて困難である。しかし、協議会では「合併に60.8%の住民が賛成している」ことになっていた。こうした「他の自治体」の定義が曖昧な質問の結果を「民意である」と解釈し、7町村合併推進の根拠とするならば必ず反発が起きるに違いない。事実、木津町・精華町では合併そのものではなく、その枠組みに反対している住民が多かった。やはり、東西に温度差は存在する、と言える。

任意合併協議会にとって重要なのは「アンケートを実施した」という事実なのではないか、また、7町村合併反対の流れができると困るから明確でない質問をしたのではないかと私は疑いたくもなる。十分な判断材料がないままにアンケートを実施したところで正確な住民の意向が汲み取れるはずなどないのだから。何がその地域にとって大事なことか、という問いへの答えは、住民が現に住んでいるところで住民のナマの声を聞かなければ分からないはずである。もっと改善すべき点があったように思う。今後協議が再開されるならばアンケートは明確な形で、そして十分な判断材料を提示したうえで再度実施すべきだろう。

## 〔3〕 協議会のあり方について

実際に参加して感じたことは、「協議会」というのが名ばかりのものであった、ということだ。そこで行われていたのは、自らの意見の発表がほとんどであり、他人の意見に対しての疑問・質問や意見交換は皆無に等しかった。単なるフリートークの場であったようだ。協議の場で、「どのようにお考えになっているのか」という質問が委員の中から出てくると自体が不思議な話である。それらを自分の頭で考えてきたうえで発言するのが協議会の場ではなからうか、と思った。

本質的な話、たとえば合併後のビジョンや福祉・財政や教育・広域事業の問題などといったものについての議論も、表面的な話や一般論ばかりであった。具体



的な内容についての協議は、法定合併協議会を「とりあえず」立ち上げたうえですればよい、という考えが多かったようだ。ゆえに、「法定合併協議会に移行してほしい」と主張した委員は東西問わず多かった。議論不足を痛感していたからであろう。

最後となった第7回任意合併協議会で、会長は「今から法定協議会を設置する、と言えないのが合併の難しさ」と述べ、「各7町村がそれぞれの立場で方向性を定めることになった」とし、「これは発展的解散である。もう一度地域の実態を見極める」と結んだ。そして、質疑の時間すらないままで、解散の採決がなされた。拍手はまばらだったが、「拍手全員で」あったそう。任意協議会の解散が「円満に」決定された。さすがに反発した委員もあり、「多くの人・費用を無駄にしてよいのか。たった1つの町のヒューマンズムを越えた地域エゴで合併が白紙になってしまった。この是非は今後の歴史が判断するだろう。4月の統一選挙で住民の見識が示される。そのあとにでも法定協議会で再開してほしい」という反発の声や「(木津町を除く)6町村での話し合いがないのが残念だ」という発言があった。精華町の中では7町村合併に積極的だったある委員は「自分の地域が最優先になるのは仕方がない。木津町・精華町が単独でやっていけるのは事実」としながらも、「これからが本番だと思っていた住民はがっかりだ。木津町が反対しただけで白紙になる理由がわからない。判断が目先の損得勘定ばかりで、広域的・歴史的視点からの将来展望がなかった」と述べ、「次の世代に主役交代すべき」とも付け加えた。そして、「協議会だけでなく懇談会にもこれからの自治体の将来を担うべき若い人の参加が少なかった」と指摘し、「住民にオープンにされたことは意義があるが、委員が50人では多すぎ、本音が出ない」という懸念も示した。

こうした実情は、前述したとおり、突然国の「合併せよ」という命令が降って湧いてきたことを考慮すれば、仕方がない、というところもある。しかし、「合併が利益につながらないのがわかっていて任意協議会を発足させたなら、それは税金の無駄だ」という意見が協議会でも挙がった。協議会が進むにつれて、地域エゴはなくなるどころか明確になったように感じた。しかし、裕福な自治体が「周辺の貧しい自治体とは合併してもメリットがなく、迷惑だ」ということが地域

エゴならば、考え方を変えれば、貧しい自治体が「裕福な自治体と合併してよりよいサービスを受けたい」ということもまた地域エゴと言えるのかもしれない。

最後に、今年のテーマは「地域再生のための手段としての市町村合併」である。この文言を積極的意味において説明することは困難に感じた。しかし、消極的意味からの説明はできる。「国の指示に従って市町村合併をしないところには交付税削減というペナルティを科すので地域が衰退する危険性がある」という言葉を逆に解釈することで「地域再生のための手段としての市町村合併」ということが言えるのではないか。

#### 注

- 1) 第5回相楽郡任意合併協議会の木津町議会議長の発言による。
- 2) 第5回相楽郡任意合併協議会の山城町長の発言による。
- 3) 第5回および第6回相楽郡任意合併協議会の精華町長の発言による。
- 4) 精華町『精華町市町村合併住民意識アンケート結果報告書』 2002年12月 参照。

## IV 総 括

1節においては、まず【1】で市町村合併を推進していくなかで生じてくる特徴的な問題について、京都だけでなく全国的な視点で事例を挙げながら考察する。合併に至るまでに各自治体間で解決しなければならない問題は数多くあり、協議段階でそれぞれの意見が対立することによって白紙に戻ってしまう例も少なくない。そこで、このような利害対立が合併にどのように影響しているのか、ということについての事例を紹介する。つぎに【2】で市町村合併の圧力に対抗して自分たちの「まち」の独自性・地域性を守っている自治体の事例を挙げる。つづいて【3】では西尾私案をもとに、小規模自治体の存在意義について考察する。最後に【4】で合併について全国各地で行われた住民投票などの事例を挙げながら、合併と地域住民との関係について考察する。

2節においては、「合併で本当に地域再生が推進されるのか」について考察する。篠山市の事例を挙げて「合併は損か、得か」という点と、京都における市町村合併の現況と将来、そして、合併のそもそもの目的である「地方分権の推進による地方自治」は達成されるのか、といった切り口でテーマに迫っていく。

### 1節 「平成の大合併」と自治体の対応

#### 【1】 合併を進めていくうえでの利害調整

一口に合併といっても、そこに至るまでに自治体同士で調整しなければならない問題は山積みである。そこで、その利害調整について具体的な事例（飛騨・高山地域・京都府の相楽郡）を用いて見ていこうと思う。

市町村合併について議論する際にまず問題になるのは、どこの自治体同士でもそうであると思うが、合併するかどうかについてである。一定の財政力を持っている、安定的な財政運営を行っているような市や町にとっては、合併とはしてもしなくてもいい、というものである。むしろ財政力の弱い町村との合併によって現在の水準を悪化させることにつながりかねないので合併に対して否定的な態度をとるところや、他の町村に高圧的に接しているところもある。しかし、財政力

の弱い町村にとって合併は最重要課題である。経済の長期的な停滞によって合わせて700兆円近い借金が出てしまうなど、国の台所事情が悪くなっているのも地方交付税交付金などといった国からの援助が減額されている。そのうえ、自主財源も少ないので行政的にも財政的にも運営が難しくなっている。しかも、小規模な町村では少子化などの人口減少や高齢化が進行しており、人材不足や医療・福祉サービスの増加による財政悪化で地域の地方自治を維持することができなくなることも懸念される。以上から、規模の小さい町村の多くは「合併を避けては通れない」と考えている、ということができる。

では、合併することによって期待される影響はどんなものがあるだろうか。メリットとしては、

- ・今までの市町村境界という枠がなくなり、広域な生活圏となり生活が利便になる
  - ・より高い行政水準を持つ自治体のサービスに合わせることで行政サービスが高度化・多様化する
  - ・議員や各種の委員会、審議会の委員の数が減り、経費を削減できる
  - ・役所などの職員が多くなる中で職員同士の競争が促され、意識的にも能力的にも向上し、様々な行政分野において優秀な職員が配置され、行政全体としてレベル・アップする
  - ・公共施設の利用・道路網整備やネットワークづくりを円滑に進めることができる
- などといったことが挙げられる。

しかしその一方で、デメリットとしては、

- ・行政区域の拡大によって行政サービスが行き届かなくなる
- ・行政との一体感が薄れる
- ・人口集中地域の発言力が強くなる
- ・役所が遠くなったりすることで中心部と周辺部の地域間格差が生まれ、過疎化がさらに進行する
- ・その地域の歴史や伝統文化が消えたり、慣れ親しんだ地名がなくなったりすることで今までの住民の連帯感が薄まる
- ・議員数や役所数の減少により、地域住民の声が行政に反映される機会が少なくなってしまう

・合併後の特例措置期限が過ぎてからの財政運営が厳しくなる

などといったことが挙げられる。

このような議論は、飛騨・高山地域でも相楽郡でも取り上げられている。飛騨・高山地域の場合では河合村や宮川村など、相楽郡では笠置町などといった合併に対して積極的な町村は、いわば「合併なしではやっていけない町村」である。これらの町村は、周辺と比べて特に高齢化が進んでおり、財政的にも行政的にも運営が困難であるため、国からの地方交付税交付金などの援助制度に頼りきっている現状なのだ。それが減額されることによって窮地に立たされることは火を見るより明らかである。

また、飛騨・高山地域では「合併方式」がもう1つの大きな課題であった<sup>1)</sup>。2002年8月に表明された「高山市の考え方」において、高山市は「新設合併では他の町村との財政状況を考慮に入れると市民の納得を得ることが非常に難しいので、高山市を中心とした編入合併がよい」と主張している。新設合併だと確かに各市町村同士が対等の意識が持てるし、議員や首長などにしても1度全員が失職して選挙が執行されるので、50日間首長不在の期間ができるが、あらたに新市の議員・首長を選ぶという点で公平感が強い。しかし、新設合併では新市における条例や規則、慣行（市章、市の花、市民憲章など）といった様々なことを再びゼロから協議して決めていかなければならないので、事務の量が膨大になりまた費用が嵩んでしまう。編入合併だと、合併への移行期に議員・首長が在任しているので安定的に行政運営を行うことができるし、条例や規則にしても基本は編入する側のもので、必要な部分を改正するだけでよい。また、慣行にしても市の花や木、市民憲章を追加すればいいだけなので費用も事務量もそれほどかからず、様々な面で新市にスムーズに移行できる。以上のようなことを理由に高山市は「編入合併でないと合併には応じない」といった強気な姿勢に出ている。国府町などは高山市に賛同しているが、他の町村、例えば古川町や神岡町は高山市の考えに対抗して吉城郡での合併を呼びかけていて、河合村や宮川村はこちらの方についている。また、高山市と同じ大野郡で世界遺産・白川郷で有名な白川村は村独自の文化・伝統を守るため、2002年10月に飛騨地域合併推

進協議会の脱会を表明した。

このように飛騨・高山地域の場合は、唯一の市である高山市を中心とするグループとそれに対抗している古川町・神岡町を中心としたグループ、そして白川村のように独自路線を歩んでいく村など、立場がいろいろある。各自自治体には、自分たちの将来について考えたうえで、合併協議会でお互いどこまですり合わせることができるか、どこに妥協点を見つけるのか、といった利害調整についてはもちろん、合併する枠組みを変えるのか、もしくは合併しないのか、などといったことに至るまで解決しなければいけない問題は山積みである。

なお、その後2002年12月26日に行われた合併協議会では、合併の方式は丹生川村・清見村・荘川村・宮村・久々野町・朝日村・高根村・国府町・上宝村を廃して、その区域を高山市に編入する編入合併とすることが承認され、合併の期日は2005年2月1日とし、市の事務所は現在の高山市役所の位置とすること、町村ごとにそれぞれ支所を置くことなどが決定された。

京都南部の相楽郡の場合<sup>2)</sup>は、2001年8月に市町村合併を視野に入れた「京都府南部地域行政改革推進会議」が京都南部の17ヶ町村と京都府とによって設置され、これを受け相楽郡地域においても2001年11月に「相楽地域分科会」が発足し、合併問題に関する議論を積み重ねてきた。その分科会のなかで、市町村合併をめぐる背景や郡内7町村の置かれている現状と課題、さらには今後の見通し・方向性について示した「相楽地域分科会報告書」がまとめあげられ、その結果2002年7月3日に、木津町・精華町・山城町・加茂町・笠置町・和束町・南山城村によって合併に関する基本的問題について協議するため、「相楽郡任意合併協議会」が設立された。その任意協議会では、大学教授を講師として招待して講演が開かれた。その後、住民懇談会で住民にどのように説明するか、合併するとしたらどのような枠組みにするのか、法定協議会へ移行するのか、などの様々なテーマが話し合われた。しかし、西部3町（木津町・精華町・山城町）と東部4町村（加茂町・笠置町・和束町・南山城村）との溝は大きかった。特に木津町と他町村との溝はなかなか埋まることなく、結局2003年1月25日に行われた第7回相楽郡合併任意協議会で、法定協議会へは移行せず任意協議



会も2月14日をもって解散するということが決定した。なお、詳細についてはⅢ章を参照していただきたい。

## 〔2〕 まちの個性をどう守るか？

市町村合併が全国各地で進んでいる。しかし、そのなかには合併することによって自分たちの町村が持っている文化・伝統・歴史などが失われてしまうのではないかと考えそれらを守るという理由で合併に反対している自治体も少なくない。ここでは合併に反対している自治体の事例を挙げて、その町村が持っている個性について見ていく。

①古川町<sup>3)</sup> 先ほど取り上げたように飛騨・高山地域の古川町は、高山市との編入合併に対して反対の立場をとっている。古川町は、1990年に「木の国ふるさとづくりの会」を発足させ、民間によるまちづくりが進められていった。その後、古川町も2002年には総合計画を策定するなどし、観光施設も次々とオープンした。主な観光施設としては、起こし太鼓の里を象徴する施設としての「飛騨古川まつり会館」や実際に古川町を「つくった」大工さん達が使っていた大工道具や木材資料、祭屋台の彫刻が展示され、飛騨の匠の業績を見ることができる「飛騨の匠文化館」、和風・洋風の浴室の他に露天風呂・サウナなどの様々なお風呂を楽しみながら疲労回復できる「飛騨古川桃源郷温泉・ぬく森の湯すば〜ふる」などが挙げられる。このような施設も古川のまちづくりの1つの大きな柱である。もう1つの柱は大工である。古川町はまちづくりを進める際に実際にまちをつくっていく「大工」を大切にしたい。そうすることによって、全体として調和のとれた、統一感のあるまちなみを維持することに成功している。このように、家屋建築などを建て替える時に「周辺との調和を重んじ、異端なものを建築しない」という暗黙の了解があり、それを破ることを「相場（そうば）くずし」という。

また古川町はまちづくりだけでなく、古川盆地が飛騨・高山地域の中でも米の生産が盛んで、そのうえ商業も盛んな半農半商の町なので、高山市のような観光に依存している観光都市とは一線を画している。ゆえに、2002年のNHK朝の連続テレビ小説「さくら」の主人公の下宿先の舞台となったことで観光客が急激に

伸び、100万人を突破する勢いにまでなったことについても、古川町自身としては観光客が来てくれることはうれしいが、余りにも多くの客が来ることは望んでいなかった、という。このように古川町は独自にまちづくりを進めており、生活を観光のみに依存しているわけでもなく、ある程度町自身で完結しているので、高山市に編入合併されることを拒んでいるのであろう。

②白川村<sup>4)</sup> 白川村は高山市と同じ大野郡の西端に位置している。市町村合併の構想が出てきた時は1市2郡の15市町村で構成される「飛騨地域合併推進協議会」に参加し「飛騨は1つ」という大きな構想の下で新しいまちづくりを進めていこうと考えていた。しかし最終的に白川村は高山市との編入合併という1市2郡の合併構想から離脱し、村単独としての行政を目指していく、という結論に達した。白川村には世界遺産白川郷の合掌造り集落があるが、これは村の自然環境や伝統によって形成され地域の人たちの努力によって現在まで長い間守られてきた。白川村はこのようなかけがえのない遺産を後世に伝え残していく義務があり、もし合併して大規模な市になると地域への帰属意識が薄れ、人々の遺産の保存意識も薄れてしまう可能性がある、と考えたのだ。また、白川村は新市の行政などの中心地となる高山市との物理的距離がおおよそ90kmもあることが行政運営などをしていく上で大きな障害となり、住民全体の利点が小さくなってしまう可能性がある。そして高山市を中心とした編入合併、という合併方式では高山市への一極集中が起これば、白川村の人口流出や過疎化が促進されると同時に集落機能の維持が不可能になることが懸念されていた。

しかし白川村の財政事情は決して良いわけではない。そうしたなかで村単独として歩いていく道を選んでいく以上は、今までの行財政運営とは異なった行政改革を実践していく必要がある。特に、これから行われることが発表されている地方交付税や公共事業費の削減見直しは村の財政に大きく影響するものなので、財政計画の縮減と効率性を図っていく必要がある。そのための方策として、行政改革の実行を早くから押し進め行政基盤の強化に努めることが必要不可欠である。また将来に向けて財政状況を立て直すためには、公共施設の統廃合や村職員の削減、公共料金の引き上げなどの検討を進めることも重要である。このように、自分

たちの伝統・文化を守るために合併しない、という道を選んでいくことは、かなりの痛みを伴うものである。

③矢祭町<sup>5)</sup> 矢祭町は、全国的に市町村合併が叫ばれていくなかで2001年10月に「市町村合併をしない矢祭町宣言」をしたことでその名が一躍全国区となった。矢祭町が合併しないと宣言した理由は大きく分けて3つある。

1つ目の理由は、合併するより独自のまちづくりを進めたい、ということである。矢祭町では、1964年に行われたオリンピックを記念に制定された「体育の日」に毎年「矢祭町体育祭」を実行し、人口のおよそ半分である3,500人が参加する大イベントとなっている。またJR水郡線の存続運動の一環として「町民ふれあい列車」、「矢祭トライアスロン・若あゆレース」、「矢祭ふれあい駅伝」など町民参加のイベントが数多く行われている。また、矢祭町は国際化事業にも取り組んできている。具体的には、

- ・1994年から海外の文化・教育・生活に実際に触れることで国際的な感覚を身につけるために、矢祭中学校の中学3年生全員を対象とした海外派遣研修を実施している。
- ・オーストラリアのロックデイル市と姉妹都市提携を結び、文化・スポーツ・教育などの様々な分野で交流を進めている。
- ・町独自の事業として、外国から国際交流員を招致して、町民の語学力を向上させるための英会話教室を開き、日常生活を共にしながら交流を図っている。
- ・矢祭中学校に英語指導助手を招いて語学指導を行っている。中学生は生の英語に触れることができ、中学3年生になってからの研修にも非常に役立っている。

といったものだ。さらに、若者の定住を目指して「矢祭ニュータウン」が造成され、1998年に分譲が開始された。すでに80%が売れており、これからの矢祭町を担う若者の転入への準備が着々と進んでいる。このように矢祭町は、総合計画に基づいて自立できるまちづくりを目指して一步一步進んできた結果、町内のインフラに関しては同規模の自治体とは比べものにならないほど整備されている。市町村合併することによって、これまで努力して行ってきたまちづくりが中途半端に終わってしまうよりは今後も町独自の計画に沿ったま

ちづくりを進めていく方がいい、と町は考えたのである。

2つ目の理由は、矢祭町は地理的に見て福島県の最南端に位置しているので、たとえこの町村と合併しても中心部になることはあり得ず、周辺部になってしまうことは必至である、ということだ。合併による中心部への一極集中と周辺部の過疎化が進行することは「昭和の大合併」で証明されていることである。だから、合併によって地域格差の拡大の影響を受けることなく、矢祭町として残った方が将来的にも地域に根差した行政が可能である、と考えたのだ。

そして3つ目の理由は、「昭和の大合併」の際の苦い経験を繰り返したくない、ということである。1953年に町村合併促進法が成立し合併が進められたのだが、この合併の過程で激しい対立が起こった。それは親戚同士が離反するほどに激しいものであった。その時の「しこり」は未だに解消されていない。

以上のような理由から、矢祭町は早々と「合併しない宣言」をしたのである。

### 【3】 小さな自治体は不必要か？

一定基準の人口を満たさない町村の解体・再編という内容が盛り込まれた「西尾私案」、政府の地方制度調査会の西尾勝副会長が2002年11月に発表した案は全国の小規模自治体に大きな衝撃を与えた。ここでは、西尾私案とそれが小規模自治体に与えた影響を述べたうえで、小規模自治体の存在意義を考察し、西尾私案についての検討を行う。

①「西尾私案」について 私案では今後の基礎的自治体のあり方として、「ある程度の規模の職員集団と事務処理に十分な権限、これを支えるに足る財政基盤が必要」とし、「合併特例法の失効後に合併対象の市町村人口基準を法律で示し、人口がそれに満たない自治体の解消を目指す。それでもなお残った自治体については、新制度を創設して権限を縮小するか、他の基礎的自治体に編入し、住民による内部団体を設ける措置をとる」という提案がされた。

この私案の真意はどのようなものであるのか。西尾氏自身は次のようにコメントしている。「合併特例法の期限後も合併を推進するのなら、合併の理念や目的をもう一度明確にしなければならず、最小人口目標を示



すべき。合併しないところが残った場合の将来像をあらかじめ明示するほうがフェアではないか。最近では財政コストの削減が表向きの理由になっているが、基礎的自治体を強化して、分権を進めようという趣旨で合併することを明確にしたい。体力の弱い市町村をできるだけ減らし、最低限市並みの仕事ができるように徐々に再編することが究極の目標。国は非常に多くの事務を地方に押し付けてきた。町村がやったほうがいい事務をおろすのは良いが、一方で都道府県に返上したほうがいい事務もあり、その組換えをやったほうがいい。国民健康保険や、介護保険を町村で担うのは難しい。そこが、私案の『内部団体』論とつながる。』（『朝日新聞』2002年12月26日付）。

このように西尾私案では小規模自治体は不必要ともとれる内容になっているが、果たして実際にその通りなのであろうか。

**②西尾私案が小規模自治体に与えた影響** 西尾私案は拘束力を持たない。しかし、首相の諮問機関がこのような見解を示したことで、国が強制的に合併させようとしている、というイメージが抱かれるようになり、小規模自治体には上からの圧力がかかると共に、反発の声も多く聞かれた。全国町村会は「合併で町村廃止は横暴」とする意見書を地方制度調査会に提出し、全国町村議会議長会もこの私案に反対決議を行った。また、私たちが丹後6町村、宮津与謝1市4町、相楽7町村に実施したメールアンケート（18市町村中回答11町村）でも次のように基準の策定方法や、国の一方的な視点を批判する声が小規模自治体を中心に多くみられた。「人口規模のみで国が一方的に強制すべきではないと考えます」（南山城村）、「人口のみならず面積、地域特有の課題、問題、反対に良さも違うものを都市部も十把一絡げに考える視点は、間違っており解決できない」（岩滝町）、「1万人を基準とする根拠が無く、また一方的な考え方で納得がいかない」（加悦町）、また「地方制度調査会副会長の意見には、全く反対で怒りすら覚える。国は地方分権といいながら、あいも変わらず地方の意見も聞かず、一方的に中央で決めて押し付けてくる。地方自治の根幹に関わる大問題である。小さな自治体でもいいかどうかはその住民が決めるべきことであり、国が決めることではない」（網野町）、「一方的な意見と思い憤慨している」（野田川町）とい

ったように国の姿勢に対する怒りともとれる意見も挙げられた。

しかし交付税削減、合併特例債の「アメとムチ」政策によって、合併をやむなく選んだ自治体が増加する中、西尾私案が発表されたことで、小さな自治体の中でさらにその動きは強まっている。もともと財政的に自治体運営が立ち行かず、やむなく合併する体力の弱い自治体だけでなく、これまで様々な施策によって自治を維持しようと努力してきた町村や、ある程度財政的に余裕がある町村でも合併を考えざるを得なくなっているのである。

「鳥取県日吉津（ひえづ）村は、明治に誕生してから113年間一度も合併を経験していない人口3,000人の村で、村内に月5万トン的高级紙を生産する製紙工場と県内最大のスーパーを有し、自主財源が7割と裕福であるため、財政的特典を「アメ」と感じず、2002年初頭に村内で開かれた合併の説明会でも『村単独で存続』との声が多数を占めた。しかし、西尾私案などの『ムチ』ゆえに単独で村を存続させることができるかどうかの判断さえ下せず、合併する・しないを決めかねている状態である。』（『朝日新聞』2002年12月10日付）

その一方で、先に取り上げた福島県矢祭町のように、自主独立の道を選んだり、模索したりする自治体も存在する。矢祭町長ら国の合併政策に批判的で独自の地域作りに取り組む全国5町村の首長の呼びかけによって長野県栄村で2月に行われた、合併によらない小さな自治体のまちづくりを考える「小さくても輝く自治体フォーラム」では、全国100近い町村の関係者が参加し、強制的合併に反対するアピールを採択すると共に、「基礎的自治体のあり方—もう一つの可能性を探る」と題して、合併しなくても自立できる道を考える取り組みがなされた<sup>6)</sup>。

**③小さな自治体は必要か？** ここからは、先述のメールアンケートの回答を挙げながら、小さな自治体の存在意義について考察したい。「小規模自治体では、財政面や地方分権の対応面で、かなり困難な状況に置かれているという現実があります」（加茂町）というように、地理的要因や、産業・観光資源の有無などによって差はあるが、一般的に小規模自治体は規模ゆえに、やれることも限られ、立場も強いとはいえないため、効率



化や地域の基盤強化のことだけを考えれば合併したほうがよい。しかし、「自治体は営利企業ではなく、非営利的なことをやるのも仕事の1つ」(笠置町)であるため、効率化ばかりを優先させるべきではない。また、地域の基盤強化の必要性が高くない地域も存在する。それに多くの場合は、合併しても矢祭町のように新しい自治体では周辺部となるため、地域の発展という点で取り残される可能性が高い。独自の文化の保護や豊かな自然環境の保全も小さな自治体ゆえにできることであろう。「どんなに小さくとも、そこにはその地域の歴史・文化が存在し、なによりそこに暮らしている人々は地域に対し、強い郷土愛と誇りを持って」(南山城村)いるのである。ここまで考察を行ってきたが、次に挙げる意見が、小規模自治体の存在意義を端的に表しているのではなかろうか。「小さな自治体だからこそきまかな施策の展開が可能であり、大規模自治体にはない良さが存在すると思う。人の心を大切にしたい優しい行政施策の展開は小規模自治体ほど取り組みやすいと考えている」(野田川町)。

**④西尾私案は何を残すか** 西尾私案が「自治体のあり方」を議論するにおいて、1つの指標を示したことでそのたたき台となったとすれば、一定の評価は下せるだろう。ただし基礎的自治体の策定基準が人口のみであることからわかるように、この私案は現実的に見て不十分であるにもかかわらず、この私案が発表されたことで、小規模自治体に危機感を持たせ、合併へと向かわせた面があることは、これまでに述べた通りである。しかし合併に向かった自治体の中にも、様々な努力によって、独立して地方自治を実現しようとしてきた自治体も数多く存在する。拘束力はないものの、この私案によってそれらの自治体の努力が否定された、という悪影響は否めないであろう。

#### [4] 合併問題と地域住民

**①住民投票：保谷市と田無市の事例<sup>7)</sup>** 1997年に両市の市長がそれぞれ合併を公約に掲げて当選してから、具合的な動きが出てきた。1998年に任意の合併協議会が設置され、協議会の付属機関である新市将来構想策定委員会(18人中12人が市民代表)が発足した。その後、協議会で12回・委員会で11回の会議が開かれた。そこでは、合併の必要な理由としては少子化・生

産年齢人口の減少とそれによる高齢化の進展や地方分権への全国的な潮流などが、また合併によって期待される効果としては行政サービスの向上や住民負担の軽減、財政力・行政力の強化などがそれぞれ挙げられた。そして、法定の合併協議会が設置され新市建設計画の策定や合併に関する協議が行われた。協議会では、合併方式は新設合併にすることや新市名は公募すること、中心となる事務所は旧田無市の方になるが、窓口はどちらの市役所にも設置することなどが決められた。一方、委員会では新市建設計画の軸となる施策や事業費の予算などが決められた。その後、住民への説明会が計17回も行われ、最終的に合併するかどうかの判断を住民投票に委ねることになった。この投票では、選挙資格が満18才以上であることや投票時間が夜10時までであることなど普通の選挙よりも数多くの市民が投票できるように配慮されていた。投票結果の反映の仕方としては、どちらか一方の都市か両方の都市で反対票が賛成票より多かったら、合併の期日や協議事項についてもう一度見直すことが事前に決められていた。開票してみると、田無市は僅差で、保谷市はかなりの差で賛成票が多かったので、予定通り2001年1月に合併し、新市「西東京市」が誕生することとなった。今回の事例では両市長が合併に前向きで、これを受ける形で両議会が議員提案によって合併協議会(任意)設置の決議を行うなど、当初は行政主導・議会主導で進められた。しかし、その後は市民を中心とした委員会の設置や市民説明会などを経て、最終的に住民投票により合併を決定した、というように住民主導になった。こうした「行政や議会からスタートをし、最終的には住民が決定する」という流れは、合併における1つのモデルケースと言える。

**②京都府内における動き** 合併問題に対して行政側が住民の意見を反映させる方法は主に3種類ある。それは「住民説明会」と「住民意識調査(アンケート)」そして「住民投票」である。京都府では、北部の宮津・与謝地域や南部の相楽郡では説明会や意識調査が比較的行われているが、まだ住民投票に至るまで話が進んでいるような地域はない。だからといって、必ずしも住民投票が行われることがいいことであるとは言えない。合併に関して住民の意思が反映されることは確かに非常に重要なことである。しかし、住民投票の際に

行政側が住民に情報や知識を開示せず、合併の是非についての十分な判断材料を提示しないままに住民投票をするのならば、それは単に合併問題を住民に「丸投げ」する、ということである。このような住民の声を反映しないような名前ばかりの投票になるならば、それは避けるべきである。

#### 注

- 1) 『高山市の市町村合併』参照。
- 2) 相楽郡任意合併協議会ホームページ参照。
- 3) 『平成14年度版 飛騨古川視察資料』参照。
- 4) 白川村ホームページ参照。
- 5) 根本良一・石井一男編著『合併しない宣言の町・矢祭』自治体研究社 2000年 参照。
- 6) <http://www.mainichi.co.jp> および「朝日新聞 2003年2月24日付」参照。
- 7) 『合併の視察調査』ホームページ参照。

## 2節 合併で地域再生はなされるのか？

### 〔1〕合併は得か、損か？

現在合併に向けて進んでいる自治体はそのメリット・デメリットについて様々な見解を示しているものの、実際のところは合併してみなければわからない面がある、というのが本音である。そこで本項ではまず1999年に合併し、「平成の大合併」のお手本ともなっている兵庫県篠山市の事例を挙げて、そこから合併のメリット・デメリットについての考察を行う。

**①篠山市の事例** 合併に至った経緯と合併後の篠山市の姿の2点に分けて述べていく。

**a 合併に至った経緯** 「昭和の大合併」の直後から合併の試みはあったが、庁舎位置や市名などの問題からいずれも失敗に終わっており、今回の篠山市誕生の直接の契機となったのは、92年の多岐郡4町（篠山、西紀、丹南、今田）合同の議員研修会であった。当時の多岐郡では交通網の整備により、人口が増加に転じつつあり、そのことによる開発・都市基盤整備、また広域行政課題への対応の必要性が認識され始めた。中でも水源の確保については4町全てにおいて不安を持っており、人口増加による地域発展の持続には、県の広域水道計画にのっとり水道整備が必要であった。そ

れに乗じて、ゴミ処理や斎場建設、国立病院移転、駅前再開発などのその他の広域行政課題も合併によって一気に解決しよう、という機運が高まったことが挙げられる。また広域行政事務組合の職員数も一町の職員数を上回る状態になっており、その効率化が問題となっていた。合併協議会が非公開とされたことで批判を呼び、住民運動による署名活動も起きたが、住民の意思は議会で十分反映されている、とのことから否決され、住民の声が十分届かない状態で合併に至った。

**b 合併後の篠山市の姿** 当初の目標であった広域的課題への対応は、一定の成果をあげた。最大の課題であった水問題は県営水道から入水する、という形で解決し、その他の問題も新施設の建設などで決着をみた。しかし、それらの事業には合併特例債が使われており、また合併直前に新市による負債の負担を前提とした駆け込みの大型事業や広域的課題対応以外の目的での特例債事業など、特例債によるハコモノ建設の「バブル」が起きた。今後特例債の3割を自己負担することによる財政の逼迫が懸念される。また、合併当初は「サービスは高く、負担は低く」という理念のもとで行政サービスがなされたものの、財政負担の増加により、サービスの切り下げを余儀なくされている。このことについては、協議会が「合併後見直す必要があると承知のうえで合意した」という証言もあり、世論誘導のために情報が操作されていたことがわかる。他にも、旧町役場の支所化による行政機能の低下とそれに伴う地域コミュニティの低下や新市の中心部と周辺部における合併コストや発展の度合いの格差など、問題点は多い。こうした問題点の解決や住民参加のまちづくり、地域コミュニティの再構築を行うために市内19の小学校区から市民委員を選出し「100人委員会」が発足し、市のあるべき政策を討論し、市に提言する役割を担っている<sup>1)</sup>。

**②財政面・行政面における考察** ここではこれまでに述べた篠山市における事例をもとに、合併の効果について行財政両面からの検討を行う。

**a 財政面** 国が合併を推進する強力な武器として、合併特例債の発行や地方交付税額算定特例、合併しない自治体に対する交付税削減措置といった財政的な「アメとムチ」政策が挙げられ、これらの政策がなかったら全国の自治体が合併の道を選んだとは考えにくい。

現に先述のメールアンケート結果を見ても、ほとんどの自治体が「これらの政策なしには合併を考えなかった」と答えている。自治体にとって大きな魅力とされている合併による財政優遇措置は本当に「アメ」なのであるか。まず合併特例債は「投資的経費」を対象とされており、そのほとんどは公共事業に利用されるところとされる（『朝日新聞』2002年12月5日付）。合併特例債が近年批判や見直しの対象とされている公共事業を「復活」させることになり、その結果「合併特例債バブル」と呼べる状況が生まれかねない。

また自治体の自己負担分は特例債の3割といえども、決して将来背負う負債は小さくない。鳥取県西部地域振興会の報告によると、特例債の元利償還は合併後6年目から始まり、14年目にピークを迎えて、それが7年間続く、という試算が出されているのだが、その償還のピークを向かえる時期が、普通交付税の合併算定替の特例がなくなり交付税が大幅に削減される時期にあたること、および14年目からは財政優遇措置よりも合併による歳入減・歳出増の方が大きくなることが示されている<sup>2)</sup>。さらにその報告では、合併による財政上の優遇措置に影響は実質的には合併後10年間までで、その後は「人件費を始めとする合併によるスケールメリットの部分だけとなってくるため、予算規模を縮小せざるを得ず、市町村合併が遠い将来にわたっての円滑な財政運営までもを保証するものでないことを深く認識する必要がある」としている<sup>3)</sup>。そもそも国の指針どおりに、全国の自治体が1,000程度になるまで合併が進んで、合併市町村の多くが合併特例債を起債した場合には年間数兆円規模の交付税が必要となるはずで、その際に本当に地方交付税での措置は可能なのか、といった疑問も出てくる<sup>4)</sup>。

このように合併による財政優遇措置は、将来的には地方財政だけでなく、国の財政をも逼迫しかねない制度である。それでも合併を選択する自治体が存在するのは交付税削減の「ムチ」によるところが大きい。この交付税削減の件について、「国からもらっている金なので、地方も国も財政的に厳しい状況ではやむを得ない」というような考えが多く見られる。また、総務省のホームページにおいても「本来、地方公共団体の財源は地方税など自主財源をもって賄うことが理想」と書かれている。しかし地方交付税は「本来地方団体の

税収入とすべきであるが、地方団体間の財源の不均衡を調整し、全ての地方団体が一定の水準を維持しうよう財源を保障するという見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分することとされており、いわば『国が地方に代わって徴収する地方税（固有財源）』である<sup>5)</sup>と言え、財源保証と財政調整の役割を持つ自主財源に限りなく近いものといえる。ゆえに、「地方交付税を国があげる」、あるいは「国からもらうもの」という考え方は正しくない。さらに、全財政に占める地方財政の比率は64.8%（1997年、以下同）で、そのほとんどが内政費をしめるにもかかわらず、その多くが機関委任事務として長く中央政府の統制を受けていたものであるうえに、租税の配分は39.4%しか存在しない<sup>6)</sup>。このことからわかる通り、地方自治を実現するに十分な税源配分がなされてこなかったのである。そのような状況下で自主財源のみで地方財政を成り立たせる、というのは困難な話であり、地方交付税交付金を9割以上の自治体が受けている、という現実も納得できる。

また地方交付税の使途は地方団体の自主的な判断に任されており、国がその使途を制限したり、条件を付けたりすることは禁じられている<sup>7)</sup>とされているが実際にはその存在意義が失われかねない問題点が存在する。交付税の算定方法は非常に複雑なものであり、算定の具体的基準は総務大臣が制定する総務省令によるため、大臣や政府の意向が反映されても、住民や自治体の側からそれをコントロールすることは非常に難しい<sup>8)</sup>。また地方交付税は国の一定の政策目標に自治体を誘導するために用いられている、という側面も存在し、これは一般的に交付税の「補助金化」と呼ばれている。このように、地方交付税制度は当初の理念を誤解され、また当初の理論からかけ離れた制度となってしまっている。

**b行政面** ここでは篠山市の事例をもとに行政サービス水準と役場の意義について述べたい。まず行政サービス水準についてであるが、合併によって「サービスは高く、負担は低く」などということはほぼ不可能である。合併する複数の自治体の中で、最も高水準のサービスに合わせようとするれば、明らかに行政の負担は増大する。負担ができれば、何らかのサービスが切り捨てられる、あるいは水準が低下することは避け



られない、ということはII章の3節で述べた。合併に向かう自治体は、国の財政優遇制度を受けたいがために合併のデメリットの表面化をできる限り避けようとするが、自治体の運営対象である住民に対して正確な情報を示すことは当然の責務であり、合併した場合にどの程度のサービス水準なら維持できるのかもはっきりと示す必要がある。まして篠山市の場合のように、情報操作を行うことなどもってのほかである。また、篠山市の事例で役場の機能低下に関する問題があったが、単に機能低下にとどまらず、地方では役場は有力な就職先である<sup>9)</sup>。合併によって役場の権限が縮小した、となると雇用規模の低下だけでなく、その周辺への波及効果を考えた場合、投資規模も縮小する<sup>10)</sup>。新しい自治体は多くの場合中心部で重点的に投資を行うため、周辺部となった地域は投資が減少し過疎化・空洞化に拍車がかかる。その一例として和歌山県すさみ町旧大都河（おおつがわ）村小河内（おかうち）地区を取り上げたい。

「この地区は50年程前までは大都河村の中心地区であったが、1955年の昭和の大合併で村が消滅。人口はたった170人、50年前より1,000人少ない。商店は小さな雑貨店が1軒あるだけで、肉や魚は1日3往復のバスで、十数キロ離れたすさみ町中心部へ買いに行かなければならない。雑貨店主は『村の頃は役場や農協の職員がよく来てくれた。今は道路工事の人がたまに来るだけ。合併していい事はなかった』と話す」（『朝日新聞』2002年12月23日付）。歴史は50年後にまた繰り返されるのであろうか。

③まとめ 議会主導できわめてスムーズに進んだ効率のよい合併だったがゆえに、篠山市の事例が「平成の大合併」のお手本となっている<sup>11)</sup>が、本来の意味で合併の成功例とは言いがたい。広域的課題への対応、スケールメリットの点以外は、合併のメリットはあまり見えず、特にミクロの視点から見るとメリットは何もないように感じる。しかし、合併の本来の目的は地方分権の推進であったはずである。合併において地方分権が推進されるのか否か、[2]でそれを検討したうえで合併の是非を判断したい。

## [2] 市町村合併で地方分権は進展するのか

政府が市町村合併を推進する表向きの理由は、「地方

分権の推進」であることは言うまでもない。総務省も「地方分権は実行の段階に入っており、その成果を十分にあげるため、市町村の体質を抜本的に変えることが必要である。このため、地方公共団体の行政体制の整備・確立が求められ、市町村合併を推進することにより、市町村の行財政基盤を拡充することが重要である」<sup>12)</sup>と述べている。市町村合併による地方分権の進展の可能性を問うのが本項の目的であるが、その前に、「地方分権」という言葉が本来それに関わるべき地方自治体の人や、地方自治に関心を持つ人によって浮上したわけではないことを述べておきたい<sup>13)</sup>。言い換えれば、この「地方分権」という言葉自体が現場不在で挙げた声であり、国が地方に権限だけを下ろすことで、財政負担と責任の軽減を目指すためのものであるという見方が可能である、ということである。

また、真の意味での地方分権を推進するために絶対不可欠な税源委譲もようやくここ最近になって議題に上り始めたものの、中央省庁の抵抗にあい、結局交付税廃止の議論だけが残された。前項で述べた通り、地方自治体はその地方自治を達成するために必要な財源が与えられないままに権限だけを次々と押し付けられ、その結果財政逼迫が生じたのであって、合併による行財政基盤の強化は財源配分を棚上げした理論であり、行財政基盤の強化は適切な財源委譲と事務権限の委譲によって可能となる。もちろん市町村においても行財政の効率化は当然なされるべきで、実際に「今はどっぷり勘定になっているが、事業・効果・負担の面の整理をきっちりと行い、受益と負担を明確にしていかなければならない」という声もある<sup>14)</sup>。しかし国の失政の責任を負う必要はどこにもない。すなわち、国の掲げる「地方分権」は、(国の施策による間接的な利益はあるかもしれないが)直接自治体の利益にはならないのである。

しかし、「地方分権」という言葉を「地方自治」という言葉に置き換えれば、考察の価値は存在する。地方自治には地方自治体による団体自治と住民自治の2種類が存在する。まず団体自治の側面から見た場合、合併すると財政面で見た場合スケールメリットによる量的拡大が図れ、自治体の立場に立てば、今までできなかったような施策も可能になり、篠山市の事例で見たように、広域行政課題に対してもスムーズに対応でき

るようになる。また、大都市や中核都市の周辺にある町村がその都市と合併したがるように、自分の住んでいるまちが大きくなることで、イメージのアップにつながる、という意見もあるだろう。しかし、もちろん問題も存在する。前者の場合は、サービス水準が低下する可能性があり、後者の場合は、合併後は周辺部にあたるため、自治体からほとんど見向きもされなくなる可能性がある。そして何よりも、住民自治という観点から見た場合、合併すると確実に住民と行政との距離は拡大する。住民自治という観点を説明する場合、長野県栄村の例を挙げることができる。

栄村は、人口2,600人の小さな村であり、人口は1956年に栄村が誕生した当初から4000人近く減っており、高齢化率は約4割、面積は東京23区の44%にあたる。長野県最北端の豪雪地帯に位置する中山間条件不利地域であり、過疎化が進行した1970年代後半から80年代にかけては、あちこちで挙家離村がおこり、村には全く活力がなかったが、そこから都市との交流を始め、その中で村の個性や良さを自覚し、一人一人が輝く村づくりを目指し、独自の施策による地域づくりを行ってきた。栄村では、地域づくりの基本理念として、住民自治を重視し、住民生活の向上を図ることが最優先されている。開発に当たっては、外部資本をいれず、できるだけ地元で行うことが追求されており、このような村行政の姿勢を支えているのは、村内にある地域づくりの主体の活発な取り組みである<sup>15)</sup>。

この取り組みは現在小規模自治体を解消しようとしている国の方向に対するアンチテーゼととれる。村をよく知ることによって個性を発見してそこから不利な地理条件を克服し、またその条件を逆手にとって様々なアイデアによって村の活性化に取り組み、都市と農村との相互交流も行う栄村の姿は、小規模自治体ゆえの、そして農村ゆえの魅力にあふれており、地方自治のあり方を示すものでもある。また住民自治による地方自治の例としても興味深いが、栄村には地理的要因など特殊な条件が多いため、この取り組みがそのまま他の市町村に応用できるとは考えにくい。

ところで、合併した市町村はどのように住民自治の視点を入れるのであろうか。コミュニティ重視政策や、旧市町村ごとの内部団体の設置、住民が懇談・討論する場の住民総会の設置など様々な案が挙げられている

(『朝日新聞』2002年12月17日付)。これらの案が現実に行われるか否かはともかく、もし成果を収めれば、合併しない市町村にも住民自治の視点を取り入れる際に参考となるであろう。

### 〔3〕 京都における市町村合併の現況の考察

北部の丹後6町・宮津与謝1市4町は順調に合併への手続きを踏んでいく一方で、南部の相楽郡7町村や宇城久・綴喜地域の7市町などは、合併協議会の解散という事態を迎えた。中丹地域では法定協議会の設置が予定され、京北町が京都市との研究会を設置したものの、中部地域はその他の7町で協議会を結成した。京都府内では市町村合併については、「北高南低」の様相を示している。しかし、北部でも舞鶴市など比較的大規模な自治体ではあまり動きがみられない。相楽郡7町村でも農村部にあたる東部の町村では、合併を望む声が多く聞かれたことを考えると、京都における「平成の大合併」も、全国同様農村部や小規模町村に大きな影響を与えていると言える。また、他の都道府県に比べて住民の声が少ないことも特徴として挙げられる。合併議論が進行している府北部では住民の表立った動きがあまりみられない。府南部の場合においても、住民アンケートが行われてはいるが、協議会レベルで意見がまとまらなかったことが協議会解散の最大の理由であり、住民の意見が反映された結果とは言いがたい。枠組みも京北町を除いては、府の試案に沿ったものが多く、どちらかと言えばトップ主導型の合併と呼ぶことができ、府民の意識もそれほど高くないと考えられる。

### 〔4〕 合併で地域再生はなされるのか？

国は合併の目的として、様々な理由を挙げているが、そのほとんどは大義名分や矛盾した理論で、実際は行財政両面のコストダウンを図るために、半ば強制的な手法で市町村（特に小規模自治体）に対して合併を迫っており、一方の自治体もなんとか国からお金を分けてもらおうと血眼になっている。その結果、合併をする、しないばかりが大きく取り上げられて、合併そのものが自己目的化し、その先にあるべき方向性を見失っているように見える。合併の是非を問う前に、現在の合併制度では地方自治の大事な担い手である市町村



が地方自治の視点なく再編されようとしている、ということ認識する必要がある。また日本の国土は大都市から農山村まで多種多様でありながら、それらを国は一律的に論じていることも問題である。都市と農村の共存共栄なしには、生活基盤は守られない。本来なら今国が自治体に対してやるべきことは、全国総都市化とも言える「平成の大合併」ではなく、自治体の権限に見合った適切な財源配分のはずである。

一方で自治体の側もこれからの地域のあり方や地方自治について真剣に検討しなければならないだろう。合併問題はする、しないに関係なく、地方自治体のあり方を自ら見直すよい機会であることは間違いない。合併はあくまでも地方自治を進めるうえでの1つの選択肢に過ぎない。将来その地域をどのように発展させていくかを、合併する、しないだけでなく様々な視点から判断し、住民に正確な情報を公開してそれをもとに住民を中心にその地域のあり方を決めていくべきで、合併の判断も同じである。「平成の大合併」が直接地域再生につながるとは考えにくい、「平成の大合併」を地域再生の契機とすることは十分に可能である。お上任せで衰退の一途をたどるか、あるいはここから地域再生へとつなげていけるか、そのカギはそれぞれの自治体を一番良く知っているはずの地域住民と自治体職員が握っている。彼らが一丸となって、現場（自分の住む、あるいは携わる自治体）をどれだけ良く知り、現場についてどこまで真剣に考えられるか、それこそが地域再生において最も重要なことではないだろうか。

#### 注

- 1) 重森暁 関西自治体問題研究会『検証 市町村合併－合併で地域の明日は見えるか』自治体研究社 2002年 参照。
- 2) 室井力編『現代自治体再編論』日本評論社 2002年 101ページ参照。
- 3) 同上。
- 4) 同上。
- 5) <http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/gaiyo.html> 参照。
- 6) 宮本憲一・小林昭・遠藤宏一編『セミナー現代地方財政』勁草書房 2000年 10ページ参照。
- 7) 5)と同じ。

- 8) 室井力編『前掲書』 97ページ参照。
- 9) 野田川町役場総務課長 吉田伸吾さんへのヒアリングによる。
- 10) 室井力編『前掲書』 155ページ参照。
- 11) 重森暁 関西自治体問題研究会『前掲書』 50ページ参照。
- 12) 室井力編『前掲書』 48ページ参照。
- 13) 同上 182ページ掲載 西尾勝氏のコメント参照。
- 14) 精華町 総務部 企画調整課 安岡 誠さんへのヒアリング調査による。
- 15) 高橋彦芳・岡田知弘著『自立をめざす村－一人一人が輝く暮らしへの提案(長野県栄村)』自治体研究社 2002年 参照。



## 参考文献一覧

### 第1部

- 総務省 『平成12年国勢調査報告』  
京都市 『京都市の経済』 2001年  
京都市観光協会 『第四次観光基本調査報告書』  
国土交通省 『観光白書』平成14年度版  
厚生労働省 『労働経済白書』平成14年版  
総務省 『事業所・企業統計調査』平成13年  
国土交通省 『観光白書』平成14年度版  
山上徹 『観光の京都論』 学文社 2002年  
社団法人京都市観光協会 『京都観光30年の歩み』 1991年  
岡田知弘「大都市における観光振興のあり方を考える—京都市を中心に—」(名古屋都市センター『アーバン・アドバンス』第24号、2002年1  
京都市環境局 『がんばれ新世紀の公共交通』(パンフレット)  
京都市交通局ホームページ (<http://www.city.kyoto.jp/kotsu/>)  
京阪電鉄ホームページ (<http://www.keihan.co.jp/>)  
阪急電鉄ホームページ (<http://www.hankyu.co.jp/>)  
近鉄グループホームページ (<http://www.kintetsu.co.jp/>)  
京福電鉄ホームページ (<http://www.keifuku.jp/>)  
エムケイ配布資料 『京都市の新交通体系』  
京都市 『京都市観光調査年報』  
京都市 『京都市統計書』  
京都市 『平成13年度京都市産業観光局事業概要』  
経済産業省、サービス経済化・雇用問題小委員会 『サービス経済化の現状』  
国土交通省 『我が国における旅行消費の経済波及効果について』 2001年  
経済財政諮問会議 『サービス部門における雇用拡大を戦略とする経済の活性化に関する専門調査会 緊急報告』  
京都市 『京都市の都市計画』  
京都市 『京都市交通事業白書 平成13年度』  
新交通管理システム協会ホームページ (<http://www.utms.or.jp/japanese/index.html>)  
第10回嵐山交通対策研究会 『平成14年度交通社会実験の実施報告について』  
第10回嵐山交通対策研究会 『平成14年度交通社会実験の結果概要について』  
エムケイ株式会社 『京都市の新交通体系』  
京のアジェンダ21フォーラム 『都心のエコ交通プラン』  
(<http://www.jca.apc.org/ma21f/toshin/>)  
京都市交通政策課 『京都市TDM施策総合計画(素案)』  
京都市理財局 『京都市財政のあらまし』 各年版  
岡本伸之編 『観光学入門』 有斐閣 2001年

## 第2部

- 室井力編 『現代自治体再編論』 日本評論社 2002年
- 川瀬憲子 『市町村合併と自治体の財政』 自治体研究社 2001年
- 市町村行財政研究調査会 『市町村行財政研究調査会研究調査報告書』 2001年  
『広報ふるかわ』2001年5月号
- 京都府市町村行政改革支援会議ホームページ (<http://www.pref.kyoto.jp/tiho/>)
- 片柳勉 『市町村合併と都市地域構造』 古今書院 2002年
- 中西啓之 『市町村合併』 自治体研究社 2002年
- 総務省 『平成12年国勢調査報告』
- 宮津市 『市町村合併を考えるために』 2002年  
『宮津・与謝合併協議会だより』 2002年
- 宮津市・加悦町・岩滝町・伊根町・野田川町合併協議会 『合併協議会だより第4号』2003年
- 京都自治体問題研究所市町村合併問題研究会 『丹後地域の合併問題を考える』2002年
- 京都府市町村行政改革支援会議・京都府総務部地方課 『考えてみようこれからの市町村合併のあり方』
- 相楽郡広域事務組合 『相楽郡広域事務組合設立20周年記念誌「相楽」』 2001年
- 相楽郡任意合併協議会 『相楽郡の町村合併を考える』 2002年
- 相楽郡任意合併協議会 『相楽郡任意合併協議会だより』 2002年9月号～2003年2月号  
第5～7回相楽郡任意合併協議会時に配布の資料  
「7町村合併の是非を考える住民のつどい」の配布資料
- 精華町 『「精華町市町村合併住民意識アンケート」結果報告書』 2002年
- 京都府南部地域行政改革推進会議相楽地域分科会 『相楽地域分科会報告書』 2002年
- 京都府総務部統計課 『京都府の人口 平成12年国勢調査(要計表による人口)』 2001年  
『高山市の市町村合併』
- 相楽郡任意合併協議会ホームページ  
『平成14年度版 飛騨古川視察資料』
- 白川村ホームページ
- 根本良一・石井一男編著 『合併しない宣言の町・矢祭』 自治体研究社 2000年
- 毎日新聞ホームページ (<http://www.mainichi.co.jp>)  
『合併の視察調査』ホームページ
- 重森暁 関西自治体問題研究会 『検証 市町村合併ー合併で地域の明日は見えるか』 自治体研究社 2002年
- 宮本憲一・小林昭・遠藤宏一編 『セミナー現代地方財政』 勁草書房 2000年
- 総務省ホームページ (<http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/gaiyo.html>)
- 高橋彦芳・岡田知弘著 『自立をめざす村ー一人一人が輝く暮らしへの提案(長野県栄村)』 自治体研究社 2002年
- 市町村行財政研究調査会 『市町村行財政研究調査会 研究調査報告書資料集』2001年

## 執筆分担&編集後記

### 第1部

#### 荒井 誠(3回生) I、Ⅲ-2、V

今年は、計4回のヒアリングに交通量調査、アンケートとかなり盛り沢山の調査でとても充実したものであったと思う。特に住民アンケートは、3割強の高返却率であり、現状の交通問題に対する意識の高さを改めて実感した。東山五条周辺は、ほとんど交通政策は講じられてきていないので、今回の私たちの調査をきっかけに動きが起こればと思う。最後に、今回私たちのヒアリング・アンケートに協力してくださった方々にお礼を申し上げます。ありがとうございました。

#### 高橋 正樹(3回生) II-1、2

編集後記まで遅れてしまい…まずはそのお詫びを。

初めての報告書は当初の意気込みからは大きくかけ離れたものとなってしまいました。

しかし、地域社会やあるいはもっと大きなものに対する、自分の関心や問題意識を気づかせてもらったという意味で、この一年はとても有意義なものでした。岡田先生、お世話になった皆さん、どうもありがとうございました。

#### 足立 健(2回生) II-3

報告書の作成も終盤を迎える段になり、ようやく報告書の作成は共同作業であると痛感することとなりました。先生をはじめ心配をおかけしてしまい、すみませんでした。

・・・物を書く能力の欠如、情報を収集する

能力の欠如とともに、合宿地を選定する能力の欠如に気づき、次年度以降の糧にしていきたいと思います。

#### 井川 翔平(2回生) Ⅲ-1

報告書を作成する過程で私自身が生まれ育った京都という町について様々なことを知ることができました。今まで何気なくすごしてきたこの町についての知識が深まるにつれ京都という町の大切さを感じるようになりました。そう感じるようになっただけでもこのゼミに参加してよかったと思います。このゼミでの1年間の活動ではじめて大学生らしい活動をした実感をえました。ご協力いただいた方々、ありがとうございました。

#### 金井 康平(3回生) Ⅲ-3 [1]、[3]

今回の調査は、実地調査が多くて楽しかったです！去年とは違い、「やった！」って気がします。特にアンケート調査は、反響がものすごく、感動しました！どうやら期待されているようなので、ちゃんとご期待に添えるような発表会をするつもりです。なお、ご協力いただいた皆様には、この場を借りてお礼申し上げます。ありがとうございました。

#### 宮本 章史(2回生) Ⅲ-3 [2]

ヒアリング調査に住民アンケート、交通量調査…今回の報告書作成にあたって、様々な調査をおこなってきました。寒い中での調査も多かったですが、本当にいい経験ができたと思います。また、住民の方々の反応も大変大きく、あらためて交通問題の重要性を感じ



ました。このように、毎日その場で生活をされている方の意見をダイレクトに聞く機会が持てたこと、さらには、観光客や市役所の方も含め多くの方に協力していただいたおかげで報告書を完成することができたことに感謝したいと思います。

#### 大西 祐道 (2回生) IV-1

この報告書が京都の街が活気を取り戻すための一つのヒントになればと思います。提出遅れまして申し訳ありませんでした。

#### 清水 理貴 (2回生) IV-2

報告書を仕上げる際に一番私を困らせたのは、パソコンであった。エクセルなんてもちろんやったことなかったし、ワードで書いた文章をフロッピーに送ることさえできなかった。そんな感じで、締め切りに随分遅れてしまったことに、深くお詫び申し上げます。

#### 藤田 章馬 (3回生) IV-3、4

前回の執筆で思った社会人ってえらいなあという思いは今回執筆するにあたって出会ったたくさんの人々とお話する機会を通してさらに強くなった。どんな仕事をしている人でも、世の中に対して自分の意見を持ちそれを人に伝えていこうという意識を持っているように感じる。それに対して自分はどうか。今回の執筆を通して、さらには就職活動を通して、ますます自分という主体が見えなくなりまた不安になっていくのを感じている。自分はいったい何がしたいのだろう。「大学に入ったら見つかるだろう。」という思いで入った大学ももう残り一年を残すのみとなった。「社会人になったら分かるだろう」という気持ちでだけは就職を決めないように今

この時期に、自分というものについて考えてみよう、という気持ちになった。それもこれも出会ったたくさんの人々に、お話しの内容以上にその姿勢で教えられた気がします。出会ったすべての人に感謝するとともに、ゼミのみんな、岡田先生締め切り遅れてほんとにごめんなさい。

#### 第2部

#### 山本 智史 (3回生) I-1~4、8

「日本は資本主義国であるのに、他の先進国と比べて経済全体に占める公共部門の割合が高すぎる。公共部門は生産性が低いにもかかわらず、生産性の高い民業の自由な発展を阻害し、あたかも社会主義国のようなものである。これからは過大な公共部門を整理縮小し「民間でできることは民間で」行なうことこそが低迷を続ける日本経済の再建のために肝要なのであり、目指すべき『このくにのかたち』なのである」。このような議論が人口に膾炙するようになって久しい。今回調べることでなった「市町村合併」においても、先のような考え方をベースとして世論の指示を取り付けようとする嫌いがある。

しかし、実際に統計の語るところによると先進各国の就業人口に占める公務部門雇用者の割合は、スウェーデンが16.3%、イギリス13.2%、アメリカ8.1%であるのに対して日本はたったの4.4%である [D. Rowat, 1987]。つまり通説とは異なり日本の公務員数は国際的に見ても非常に少ない部類に入るのである。一般に、先進国であるほど就業人口に占める公務員の割合は高いとされる。日本はもちろん先進国であるが、かくも少ない公務員数で足りている理由は、これまた通説に反して日

本の公務部門の生産性と業務の効率性が、実は極めて高いからだともいえるのである。

日本の公務員は国際的に見ても優秀なのである！もちろん民間企業の日本経済における重要性については今さら言うまでもないが、あなたの身の回りに何かと叩かれるばかりの公務員を目指すひとのせめて1人や2人いてもいいのではないのでしょうか…というわけで、岡田ゼミで今から公務員を目指す方、あるいはもう既に公務員になってしまったという方はせいぜい頑張ってください。応援してますんで…（笑）

#### 相場 洋介（2回生） I-5~7

今回の報告書の作成によって多くの貴重な経験ができた。特に印象に残っているのは、京都府北部に調査に行ったことだ。ここでは野田川町の町長さんにお会いできて、貴重なお話を聞かせていただいた。まさかお会いできると思っていなかったのが驚いた。わざわざ遠くまで来て良かったと思った。ヒアリング調査の楽しさが少し分かった気がした瞬間であった。

#### 藤田 裕了（2回生） II-1、2、4、5

今回の執筆で、自分の知識の無さ、文書力のなさをほんとに痛感しました。まだまだ勉強しないといけないようです。原稿を書き終えた今も合併の話は進んでいます。町の名前が変わっても、住む人々、並ぶ町並みは変わりません。僕が自分のふるさとになつかしさをおぼえることも変わりはないでしょう。最後に、ヒアリング先々でお世話になった皆さん、エクセルを教えてくれた友人たち、先輩方、岡田先生、本当にありがとうございました。

#### 銭谷 奈津子（3回生） II-3、6

市町村合併を考えることは、真の地方自治、住民自治、民主主義とは何かという問いに向き合うことでした。地方再生が日本経済活性化の大切な鍵を握っています。身近な地域において自分に何ができるのか、各々が意識を高めていくことから変化は始まると思いました。現地調査では丹後の人々のあたたかさにもふれた場面が数多くありました。思い出深いです。

#### 清水 洋昭（3回生） III-1、6[3]・[4]、7[2]、8

就職活動中は

「私は、地域経済学を専攻し、昨年度は京都のマンション問題を、本年度は市町村合併問題を研究しました。調査にあたってはまず独自の住民アンケートを作成・実施し、得られたデータの考察を行いました。ついで、関係者へのヒアリングから得た情報を分析しました。そこから、自分で問題発見をする難しさや頭で考えるだけでなく実際に行動に移すことの大切さ、そして地域住民の様々な意見の重みを思い知り、『現場のことは現場の人間が一番よく知っている』という教訓を得ました。専門家とは違った角度から問題を分析することで解決策を発見しよう、と試み、最終的には報告書を完成させることができました。報告書の作成では、私は編集長として、ゼミのメンバーが提出した原稿の校閲やレイアウトの構築も行いました。責任を持って最後までやり遂げることができたことに大きな充実感を覚えました。編集長には『冷静な判断力と集中力を備えた正確な行動』と『周囲の仲間との協力と信頼』が必要です。大学生活を通じ

て、こうした姿勢を身につけ、信頼を得てきたことは社会人となっても私の強みになると確信しています」

ということになっていました。

実際は、ちょっと(?)当初の予定より出版が遅れましたが・・・。

本当に上記のように自己紹介された人間になれるかは今後の私次第です！

**高橋 祥友(2回生) III-2~5、6[1]・[2]、7[1]**

僕の町でも今現在、合併に向けての話し合いが進んでいる。すでに新市の名称の公募やアンケート等も実施され、近いうちに合併の是非を決める住民アンケートが行われてることも決定している。20歳以上に参加資格与えられるそのアンケートに、今年成人した僕は参加することができる。ただのアンケートだから…といった安易な考えで参加するのではなく、責任ある大人として自覚を持った行動をとりたい。最後に、アンケート・ヒアリングに応じていただいた方々、ご指導いただいた岡田先生、そして先輩の方々にこの場を借りてお礼を言いたいと思う。ありがとうございました。

**吉永 祐介(2回生) IV-1[1]・[2]・[4]**

今回の地域についての調査は、非常に興味深いものだった。テレビ・新聞でしか見たことのなかった「市町村合併」。ふだん知ることのできない地域の実態・生の声を聞くことができ、やはり知識だけの頭でっかちな奴にはならないようにしようと思いつつ、その知識さえも自分の頭には言うほどないことを悟った。これが今回の成果です。。

**甲斐 友博(3回生) IV-1[3]、2**

このゼミで過ごした2年間はまさしく激動の2年間だったと思う。9・11であったり、拉致問題であったり、価値観を大きく揺るがされるような出来事が多く起きた。秋山も斎藤も和田も今中も大豊も星野も石井も貴乃花も井原も福田も引退した。若干20歳にして時代の変化を感じずにはいられない。そんな時代にフィールドワークを行い、報告書を書いていたわけであるが、調査で色々な場所に向くと、世の中にはまだまだ知らないことがあることを思い知らされた。純粹にいい経験ができたと思う。日本はまだまだ不況続きかもしれないが、そんな世の中でもまだまだ捨てたもんじゃないな、とささやかな幸せを感じながら命を大切にこれからも生きていきたいと思う。最後に、調査に携わってくださった皆さん、ありがとうございました。岡田先生を初めとしてゼミの皆様、色々ご迷惑をおかけして申し訳ございませんでした。今までお世話になりました。これからも多分お世話になります。

(学年は執筆当時)



## 岡田ゼミナール既刊報告書一覧

- 1991 年『リゾート開発と住民—丹後リゾート開発実態調査報告書—』  
1992 年『転換期の京都—産業・景観・まちづくり—』  
1993 年『京都市製造業のゆくえ—遷都 1200 年のモノづくり—』  
1994 年『変わりゆく産業空間と京都の選択—未来を模索する小売業・製造業—』  
1995 年『変りたい街、もどりたい人—阪神大震災の被害と復興への課題—』  
1996 年『生活空間としての観光都市をめざして—京都市観光実態調査報告書—』  
1997 年『地下鉄開業の夢と現実—京都市地下鉄東西線事業とまちづくり—』  
1998 年『21 世紀に翔けるか京都駅ビル—民営化と公共性のはざままで—』  
1999 年『京都 2000—多機能都市京都の分析—』  
2000 年『変わりゆく京都—ポスト大店法時代の商業・交通・暮らし・まちづくり—』  
2001 年『京都マンション白書—マンションと地域社会—』

岡田ゼミナールの情報は下記ホームページでも提供しています。

<http://www.econ.kyoto-u.ac.jp/~okada/>

## 京都再生

—観光と市町村合併から考える—

2003 年 7 月発行

編集・発行

京都大学経済学部 岡田ゼミナール

〒606-8501 京都市左京区吉田本町

T E L & F A X 075-753-3462 (岡田研究室直通)

印刷

(株) 田中プリント

〒600-8047 京都市下京区松原通麩屋町東入

T E L 075-343-0006

